



NATUR- OG
MILJØKLAGENÆVNET

Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 72 54 10 00
nmkn@nmkn.dk
www.nmkn.dk

4. juni 2014 • J.nr.: NMK-10-00774 og NMK-10-00778 • Ref.: FLEKB-NMKN

AFGØRELSESUDKAST

i sag om støj fra metrobyggeplads ved Marmorkirken i København

Natur- og Miljøklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøbeskyttelseslovens¹ § 42.

Natur- og Miljøklagenævnet giver klagerne delvist medhold og Københavns Kommunes påbud af 23. april 2014 ændres, således at støjgrænserne i vilkår 2 og 9 affattes som nedenfor:

Ugedag	Tidspunkt	Støjbelastning
Hverdage	7-18	95 dB(A)
Lørdage	9-15	77 dB(A)

Aktiviteter	Mandag – fredag 07.00-18.00	Lørdag kl. 09.00-15.00
Udgravning af øverste del af byggegruben, pælekapning samt armerings- og forskalningsarbejde	90 dB(A)	72 dB(A)

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet². Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøbeskyttelseslovens § 101, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af kombinationsnævnet, jf. § 7 i lov om Natur- og Miljøklagenævnet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 om miljøbeskyttelse med senere ændringer.

² Lovbekendtgørelse nr. 736 af 14. juni 2013 om Natur- og Miljøklagenævnet

Klagen til Natur- og Miljøklagenævnet

Københavns Kommunes påbud af 23. april 2014 er påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet af professor, dr. jur. Peter Pagh på vegne af Beboerforeningen ved Marmorkirken. Klagerne gør gældende, at det udstedte påbud må anses for ugyldigt, da det omtalte påbud anses for behæftet med såvel hjemmelsmangler som alvorlige sagsbehandlingsfejl.

Sagens oplysninger

Den 28. januar 2014 ansøgte Metroselskabet Københavns Kommune om udvidet arbejdstid i forbindelse med fase 2 og 3 af byggeriet af metrostationen ved Marmorkirken. Af en aktivitetsplan vedlagt ansøgningen fremgik, at Metroselskabet på vegne af Copenhagen Metro Team ønskede at udføre arbejdet forbundet med fase 2 og 3 af byggeriet i døgndrift, dog ikke for så vidt angår pælekapping. Med ansøgningen var endvidere vedlagt en støjrapport, hvoraf fremgik støjberregninger for de mest støjende aktiviteter i hele døgnet.

I brev af 28. januar 2014 ansøgte Metroselskabet Københavns Kommune om støjpåbud til metrobyggepladsen ved Marmorkirken. Af ansøgningen fremgik blandt andet:

Som tillæg til det gældende støjpåbud for metrobyggepladsen ved Marmorkirken (Mmk) anmelder Metroselskabet hermed på vegne af entreprenøren CMT et ønske om at kunne arbejde med udvidet arbejdstid. Metroselskabet skal anmode Københavns Kommune om at meddele et støjpåbud, som kan rumme de anmeldte aktiviteter.

I det følgende redegøres for baggrunden for og indholdet i anmodningen med udgangspunkt i de oplysningskrav og den struktur som Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune har fastlagt i et fælles notat.

I forlængelse af Metroselskabets generelle ansøgning om udvidet arbejdstid, søges hermed om udvidet arbejdstid for en række aktiviteter frem til modtagelse af tunnelboremaskinen på byggepladsen v/Marmorkirken (Mmk). Baggrunden for ansøgningen er, at udvidelse af arbejdstiden er nødvendig for, at den overordnede tidsplanen kan overholdes. Særligt det forhold, at tunnelboremaskinens fremdrift er afhængig af, at de enkelte stationer færdiggøres til tiden, gør, at kontinuitet i arbejdet er altafgørende for projektet. Hvis en enkelt station ikke er klar til at modtage og videresende tunnelboremaskinen til tiden, vil det medføre at tunnelboremaskinen bliver forsinket, og i værste fald skal stoppe foran stationen. Dette indebærer en stor risiko for at maskinen sætter sig fast og for at udløse sætninger, som kan påvirke bygninger på overfladen. Der ønskes derfor støjmæssig tilladelse til udenfor normal arbejdstid at udføre de aktiviteter, som skal gå forud for tunnelboremaskinens ankomst til arbejdspladsen, således at det sikres, at tunnelboremaskinen ikke forsinkes. Desuden ønskes tilladelse til at udføre andre mindre støjende aktiviteter, som ikke øger det samlede støjniveau udenfor normal arbejdstid.

Typer af aktiviteter der er forbundet med arbejdet:

Kapning af slidsevægstoppe. De afstivende vægge på Marmorkirken udføres som slidsevægge, da de skal føres ned i en dybde, som ikke er mulig med sekantpæle. Toppen af panelerne skal kappes, så det bliver muligt at binde armeringen i panelerne sammen med armeringen i topladen.

Udgravning til toplade. Der etableres en toplade over skakten. Herved styrkes og afstives hele denne del af skakten. Toppladen støbes i en støbeform, som ligger på jorden og hvori armeringsjernene til topladen ligger.

Montering og støbning af mellemdæk, samt udgravning af skakten. På Marmorkirken ligger de to tunnelrør over hinanden for at indpasse stationen idet snævre byrum og beskytte Marmorkirkens fundering. Derfor gælder det særligt for denne station, at både bundpladen og det overliggende etagedæk skal være afsluttet, inden tunnelboremaskinerne kan passere i 2 niveauer. Dertil gælder det ved Marmorkirken, at de blivende indvendige afstivende betonkonstruktioner i skakten udstøbes top-down vekslende med udgravningen, for at minimere risikoen for jordbevægelser i området. Denne fremgangsmåde er valgt af hensyn til områdets særlige karakter, og nærheden af Marmorkirken. Dette betyder, at udgravningsarbejdet og det samlede konstruktions arbejde skal afsluttes samlet før tunnelboremaskinens passage er mulig.

Armering og støbning af bundpladen afslutter skakten nedadtil. Bundpladen skal både afstive bunden af skakten, bære tunnelboremaskinen, når den skal fra den ene ende af skakten til den anden, modstå det opadrettede grundvandstryk og fungere som barriere for indtrængende grundvand. Arbejdet med bundpladen kan starte så snart udgravningen af skakten er gennemført. Arbejdet falder i fire dele. - Først etableres et såkaldt renselag, som giver en fast og veldefineret bund at arbejde på. - Herefter laves der jordankre. - Herefter opbygges støbeformen og det bur af armering, som skal forstærke bundpladen. - Til sidst fyldes formen med beton og gives tid til at hærde.

Betonarbejde i skakten. En del af betonarbejdet i skakten består i at tætte eventuelle utætheder i de afstivende vægge. Dette skal udføres løbende for at kunne fortsætte arbejdet i større dybder. De øvrige betonarbejder består i afretning af væggene indvendigt og i etablering af mellemdæk i stationerne. Disse arbejder er nødvendige at gennemføre før tunnelboremaskinen ankommer, dels af praktiske årsager, da det ikke lader sig udføre, hvis man ikke har adgang til anvende

Den 23. april 2014 meddelte Københavns Kommune et påbud til Copenhagen Metro Team om støjende aktiviteter forbundet med anlægsfase 2 på metrobyggepladsen ved Marmorkirken. Af påbuddet fremgik, at arbejdet med betonnenedbrydning/kapning og etablering af topdæk kunne foretages på hverdage kl. 7-18 med en støjgrænse på 95 dB(A), på hverdage kl. 18-22 med en støjgrænse på 80 dB(A), samt på lørdage kl. 9-15 med en støjgrænse på 77 dB(A). De fastsatte støjgrænser er ifølge Københavns Kommune fastsat på baggrund af en støjredegrøelse, som er baseret på støjmålinger og beregninger udført efter den nordiske beregningsmetode for ekstern støj fra virksomheder. Påbuddet udløber 15. august 2015, men det er dog samtidig fastsat at arbejdet omfattende af vilkår 2 skal være afsluttet medio august 2014.

Af påbuddet fremgik blandt andet:

Anlægsfase 2 - etablering af topdæk, herunder udgravning af øverste del af byggegruben, betonnenedbrydning/kapning, armerings- og forskalningsarbejde: For disse aktiviteter gælder nedenstående energikvivalente korrigerede støjgrænser (Lr) ved den mest belastede bolig. Støjgrænserne gælder for byggepladsens samlede støjforurening ved mest støjbelastede nabo:

Ugedag	Tidspunkt	Støjbelastning
Hverdage	7-18	95 dB(A)
Hverdage	18-22	80 dB(A)
Lørdage	9-15	77 dB(A)

Til arbejdet om aften i hverdage og ved lørdagsarbejde må arbejderne kun udføres med følgende maskiner:

- Gravemaskine
- Pickhammer
- Boremaskine ifin. sprængning
- Bæltekran
- Hydrojetting pumpe
- Lastbiler
- Diverse håndværktøjer

Referencetidsrummet for perioden kl. 07.00-18.00 er 8 timer, for perioden kl. 18.00-22.00 1 time. Lørdage kl. 09.00-15.00 anvendes et referencetidsrum på 6 timer.

Anlægsfase 2 skal være afsluttet medio august 2014.

...

Påbuddet meddeles med hjemmel i § 42 stk.1, i miljøbeskyttelsesloven.

Baggrund for påbuddet

Metroselskabet har ved ansøgning af den 28. januar 2014 bl.a. ønsket at udvide arbejdstiden på byggepladsen ved Marmorkirken for byggefaser 2 "etablering topdæk". Af hensyn til tunnelboremaskinens fremdrift ønskes der, at arbejdet overvejende kan foretages døgnet rundt, alle ugens dage.

Metroselskabet har indsendt en prøvningsrapport af 22. januar 2014 for ovennævnte faser, der danner grundlag for nærværende påbud.

Det centrale tekniske baggrundsmateriale består af:

- Metroselskabets ansøgning af den 28. januar 2014.
- Prøvningsrapport, Metrobyggeplads Marmorkirken, Miljømåling Ekstern støj, af den 22. januar 2014.
- Svar på undersøgelsespåbud vedr. anvendelse af BAT af 14. marts 2014.
- Aktivitets- og tidsskema for byggepladsen ved Marmorkirken af 25. februar 2014.

Miljøteknisk vurdering

Bedst tilgængelig teknologi - BAT

Ifølge oplysninger fra Metroselskabet er der foretaget grundige undersøgelser af muligheden for at nedbringe støjbelastningen gennem etablering af støj-dæmpende foranstaltninger på byggepladsen, jf. notat om støjreducerende foranstaltninger (udarbejdet specifikt for hver byggeplads) fremsendt den 10.juni 2013.

Center for Miljøbeskyttelse har på den baggrund stillet vilkår om anvendelse af den bedst anvendelige teknologi samt vilkår om, at det på forlangende skal kunne dokumenteres, at de mest miljøvenlige maskiner og processer anvendes.

På baggrund af generel erfaring fra metrobyggepladserne, intensivt tilsyn med aktiviteterne på Marmorkirken og dialog med CMT er det Center for Miljøbeskyttelses vurdering, at der med den nuværende viden ikke kan foreslås etableret yderligere støjdæpende foranstaltninger på byggepladsen.

I forbindelse med de seneste kildestyrkemålinger fra 22. januar 2014 har det vist sig, at visse kilder giver anledning til større støjbidrag end forventet. Dette skyldes, at det er vanskeligt på forhånd at estimere et præcist støjniveau fra en byggeplads af den aktuelle størrelse. F.eks. kan antallet af nødvendige maskiner og maskinernes position variere meget afhængig af byggeprocesser og helt specifikke tekniske og geologiske forhold.

Metroselskabet har ved en redegørelse af 14. marts 2014 oplyst, at konstruktionen af de afstivende vægge på metrostationerne medfører at anvendelse af diamantskæring/-boring ikke er mulig, og ikke vil reducere anvendelsen af hydraulisk hammer.

Center for Miljøbeskyttelse vurderer på den baggrund at hydraulisk hammer er BAT i forbindelse med med pælekapning på metrobyggepladserne.

Nødvendig anlægsperiode

Gennem ansøgningsmaterialet er der redegjort for den kalendertid, der er nødvendig for gennemførelse af de forskellige byggefaser i projektet. Den teoretisk nødvendige tid kan relativt præcist fastsættes. Hertil må dog lægges en vis margen, idet der erfaringsmæssigt altid vil opstå uforudsete driftsforstyrrelser gennem forløbet af et så stort og kompliceret projekt. Det er på den baggrund stillet vilkår der fastsætter tidsrammen for byggefase 2 og for påbuddet som helhed.

Fastsættelse af støjgrænser

De af Center for Miljøbeskyttelse fastsatte støjgrænser er udtryk for det nødvendige og tilstrækkelige og er fastsat på baggrund af en støjredegørelse (Prøvningsrapport af 22. januar 2014) og ovenstående BAT-afsnit. Støjredegørelsen er baseret på støjmålinger og beregninger udført efter den nordiske beregningsmetode for ekstern støj fra virksomheder, jf. Miljøstyrelsens vejledning om beregning af ekstern støj fra virksomheder. Grænseværdierne er fastsat på baggrund af kendskab til hvilken støjbelastning virksomheden maksimalt kan give anledning til, således at der ikke fastsættes støjgrænser, som virksomheden ikke kan overholde ved maksimal drift. Center for Miljøbeskyttelse vurderer, at det i støjredegørelsen indeholdte er baseret på realistiske forudsætninger under repræsentative driftsforhold.

Støjgener

Ifølge prøvningsrapporter af 22. januar 2014 vil fase 2 maksimalt belaste den mest belastede beboelse som følgende:

...

I rapporten forudsættes, at samtlige aktiviteter, på nær pælekapning, udføres døgnet rundt, alle ugens dage. Aktiviteterne i forbindelse med etablering af topdæk (udgravning over topdæk, pælekapning samt armering og forskalling) udføres samtidigt.

Støj fra en byggeplads kan generelt ikke sammenlignes med baggrundsstøjniveauet stammende fra f.eks. trafik. Støjbilledet fra en byggeplads er sammensat af en række kilder af meget forskellig karakter. Nogle kilder kan være meget hørbare - selv ved relativ lav støjstyrke - mens andre kan "falde ind" under det sam-

lede støjniveau. Støjgenerne vil variere fra byggeplads til byggeplads afhængig af de konkrete fysiske forhold på stedet. Hertil kommer, at graden af de oplevede gener vil variere fra person til person.

Støjniveauer over 40 dB(A) i tidsrummet fra kl. 18 :00 - 22:00 samt weekender accepteres normalt kun, hvis det er strengt nødvendigt for projektet af enten tekniske, trafikale eller sikkerhedsmæssige grunde.

Center for Miljøbeskyttelse vurderer, at støjniveauer på over 40 dB(A) om aftenen i relativt lang tid kan give anledning til væsentlige gener i form af begrænsninger af udnyttelse af bolig samt forstyrrelser i forhold til afslapning og søvn.

Sundhedsstyrelsen henviser i høringsvar af 11 . april 2014 til Miljøstyrelsens og WHO's samstemmende udmelding om, at der i boligområder bør tilstræbes en støjbelastning udendørs ("vejledende grænseværdi") på ikke over 55 dB(A). Dette har ligget til grund for Sundhedsstyrelsens tidligere afgivne høringsvar vedr. metrobyggeriet.

Idet støjbelastningen i nærværende påbud betydeligt overstiger 55 dB(A), finder Sundhedsstyrelsen endvidere, at der bør iværksættes afværgeforanstaltninger forud for de omkringboendes eksponering for støjen. Derved imødegås i videst muligt omfang en nærliggende risiko for helbredsmæssige negative effekter af metrobyggeriet.

Der er aktuelt via Ekspropriationskommissionens bestemmelse givet eksponerede beboere økonomisk mulighed for at iværksætte afværgeforanstaltninger strækkende sig fra små afhjælpende tiltag i boligen til regelret genhusning. Sundhedsstyrelsen finder, at disse muligheder reelt og i praksis bør iværksættes.

Center for Miljøbeskyttelses vurdering af BAT er, at muligheden for iværksættelsen af afværgeforanstaltninger på byggepladsen er udtømte. Iværksættelse af yderligere tiltag uden for byggepladsen bliver varetaget af anden lovgivning. For at imødekomme Embedslægens udmelding om iværksættelse af evt. yderligere foranstaltninger forud for eksponering for støjen, er der stillet et vilkår om, at det særligt støjende arbejde i aftenperioden først må igangsættes 14 kalenderdage efter CMT har orienteret omkringboende og Center for Miljøbeskyttelse om påbegyndelse af det særligt støjende arbejde. Det er Center for Miljøbeskyttelses vurdering, at 14 dage er et rimeligt tidsrum, hvori de omkringboende kan iværksætte yderligere foranstaltninger. Ved særligt støjende arbejde forstås det arbejde der omfatter af vilkår 2.

De sundhedsmæssige og naboretlige hensyn varetages efter anden lovgivning.

Center for Miljøbeskyttelse fastsætter at vilkår 3 kun gælder for særligt støjende arbejde i aftenstimerne. Center for Miljøbeskyttelse har i afvejningen tillagt betydelig vægt på fremdriften af byggearbejdet på byggepladsen, idet et tilsvarende vilkår til arbejdet i dagtimerne reelt vil medføre, at byggepladsen står stille i 14 dage.

Det vurderes i prøvningsrapporten, at der findes både hørbare toner og impulser i støjen fra byggepladsen, hvilket udløser tillæg på 5 dB i samtlige tidspunkter.

På baggrund af oplysningerne i prøvningsrapporten vurderer Center for Miljøbeskyttelse at byggepladsens støjbelastning ikke indeholder lavfrekvent støj af betydning.

For at begrænse unødigt støj stiller Center for Miljøbeskyttelse vilkår om, at afrensning af forme og transport til- og fra byggepladsen som udgangspunkt ikke er tilladt i aften- og natperioderne.

Samlet vurdering

Ved meddelelse af påbud efter § 42 i miljøbeskyttelsesloven til metrobyggepladsen ved Marmorkirken skal der foretages en konkret afvejning mellem på den ene side hensynet til fremdriften i byggeriet og den samfundsmæssige betydning og på den anden side hensynet til de omkringboende.

Ved afvejning af miljøbeskyttelseshensyn over for samfunds- og virksomhedssynspunkter må der tages udgangspunkt i den af Folketinget forudsatte tidsramme for anlægsarbejdet. Det er samtidig Center for Miljøbeskyttelses vurdering, at støjniveauet i aftentimerne kan udsætte særligt sårbare grupper for alvorlige gener.

Center for Miljøbeskyttelse vurderer, at forsinkelser af anlægget af den lovhjemlede Cityring kan få omfattende negative konsekvenser for bl.a. udviklingen af den kollektive trafik i hovedstadsområdet. Der er således knyttet store samfundsmæssige interesser i Cityringens rettidige færdiggørelse, hvilket må tillægges betydelig vægt i afvejningen overfor modstående miljøbeskyttelseshensyn.

Det er samlet set Center for Miljøbeskyttelses opfattelse, at det ikke vil være muligt at sikre en nødvendig fremdrift af det lovfæstede anlægsprojekt uden at tillade udvidet arbejdstid på byggepladsen ved Marmorkirken. Den udvidede arbejdstid er imidlertid begrænset til aftensperioden, med yderligere begrænsninger på starttidspunkt på lørdage. Derved sikres de omkringboendes mulighed for afslapning og søvn i nattetimerne.

Center for Miljøbeskyttelse har afvejet generne for berørte naboer over Metroselskabet I/S' og selskabets entreprenørers lovfæstede pligt til at sørge for færdiggørelse af Cityringen indenfor rammerne af cityringsloven. Den udvidede arbejdstid er på denne baggrund begrænset til det tilstrækkelige og nødvendige.

Den 24. april 2014 påklagede professor, dr.jur. Peter Pagh påbuddet til Natur- og Miljøklagenævnet på vegne af Beboerforeningerne ved Marmorkirken. Af klagen fremgik blandt andet:

Som begrundelse for klagen gøres overordnet gældende, at påbuddet må anses for ugyldigt, dels fordi der ikke i miljøbeskyttelsesloven er hjemmel til at tillade så alvorlige sundhedsskadelige påvirkninger, som påbuddet giver tilladelse til, dels fordi påbuddet er baseret på ulovlige kriterier, idet de tilladte støjgrænser bl.a. er begrundet med, at beboerne har adgang til økonomisk compensation efter Ekspropriationskommissionens afgørelse, hvilket Natur- og Miljøklagenævnet i tidligere afgørelse har fastslået er et ulovligt hensyn efter miljøbeskyttelsesloven.

Det gøres endvidere gældende, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 42 er hjemmel til at regulere længden af en anlægsfase (sidste del af vilkår 2). Herudover gøres det gældende, at sagen ikke er oplyst tilstrækkeligt, bl.a. fordi kommunen ikke har foretaget en nærmere undersøgelse af andre mulige tidsplaner for metrobyggeriet end den, som Metroselskabet har fremlagt, hvortil kommer, at der ikke er overensstemmelse mellem det i påbuddet tilladte støjniveau og det støjniveau, der fremgår af Metroselskabets tidsplan for arbejdet ved Marmorkirken.

Herudover gøres det gældende, at kommunen ved behandling af metroselskabets ansøgning af 28. januar 2014 groft har tilsidesat sine forpligtelser som uvildig myndighed og misbrugt sin administrationsmagt, bl.a. ved at klager trods gentagne anmodninger om aktindsigt ikke har modtaget akter før meget sent i forløbet,

og klager fortsat ikke har modtaget de fleste relevante akter. Kommunens håndtering af denne sag bærer overordnet præg af, at kommunen har brugt sin administrationsmagt til at omgå naboenes rettigheder efter lovgivningen til information, deltagelse på oplyst grundlag i beslutningsprocessen og adgang til prøvelse.

Den 30. januar 2014 anmodede jeg på klagers vegne kommunen om aktindsigt, hvilket så vidt ses aldrig er blevet besvaret. Den 14. marts 2014 anmodede Steffen Hamann, formanden for Beboerforeningerne omkring Marmorkirken på ny Københavns Kommune om aktindsigt (vedlagt som bilag 6). Henvendelsen blev ikke besvaret inden kommunen den 3. april 2014 meddelte strakspåbud og samtidigt varslede nærværende påbud vedrørende 2. anlægsfase hvorfor Steffen Hamann den 4. april 2014 rykkede for svar på aktindsigt. Da aktindsigten kunne have betydning for høringssvar på udkast til påbud, rykkede Steffen Hamann på ny kommunen den 8. april 2014. Dette afstedkom, at kommunen den 9. april 2014 fremsendte oplysninger om BAT, men da dette ikke modsvarede anmodningen om aktindsigt, anmodede Steffen Hamann i email den 11. april 2014 på ny kommunen om at besvare anmodningen. Dette er foreløbig besvaret med kommunens email af 24. april 2014, hvoraf fremgår, at der ikke kan forventes svar på anmodningen før den 5. maj 2014.

Grundet den manglende besvarelse af klagers anmodninger om aktindsigt har jeg ikke kendskab til Københavns Kommunes nærmere behandling af metroselskabets ansøgning af 28. januar 2014. Men det fremgår af akter modtaget i tidligere klagesager, at Københavns Kommune den 6. februar 2014 meddelte et strakspåbud, der er "gældende indtil videre", og at kommunen den 11. marts 2014 meddelte et undersøgelsespåbud om redegørelse for anvendelse af BAT, hvilket Metroselskabet besvarede den 14. marts 2014.

Det fremgår endvidere direkte af påbuddet, at der foreligger et høringssvar af 11. april 2014 fra Sundhedsstyrelsen, men da klager trods gentagne anmodninger om aktindsigt ikke er bekendt med dette høringssvar, nødsages jeg til med nærværende klage særskilt at anmode Københavns Kommune om aktindsigt i dette høringssvar.

Jeg gør som nævnt gældende, at påbuddet af 23. april 2014 må anses for ugyldigt pga. af hjemmelsmangler og væsentlige sagsbehandlingsfejl.

I relation til hjemmelsmangler vil jeg for det første anføre, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 42 er hjemmel til at tillade så alvorlige sundhedsskadelige påvirkninger af borgerne i deres hjem, som der tillades med påbuddet. På linje med de tidligere påbud, som Natur- og Miljøklagenævnet efter klage har ophævet, er påbuddet af 23. april 2014 (s. 7-8) begrundet med, at der

"Ved afvejningen af miljøbeskyttelseshensyn over for samfunds- og virksomhedssynspunkter må tages udgangspunkt i den af Folketinget forudsatte tidsramme for anlægsarbejdet **[og]** at det ikke vil være muligt at sikre en nødvendig fremdrift af det lovfæstede anlægsprojekt uden at tillade udvidet arbejdstid på byggepladsen ved Marmorkirken. Den udvidede arbejdstid er imidlertid begrænset til aftenperioden, med yderligere begrænsninger på strattidspunkt på lørdage. *Derved sikrer de omkringboendes mulighed for afslapning og søvn i nattimerne.*" (min fremhævelse).

De alvorlige sundhedsproblemer for naboer af de i påbuddet tilladte støjgrænser og tilladelse af aftenarbejde er i påbuddet kommenteret således:

Center for Miljøbeskyttelse vurderer, at støjniveauer over 40 dB(A) om aftenen i relativt langt lang tid kan give anledning til væsentlige gener i form af begrænsninger af udnyttelse af bolig samt forstyrrelser i forhold til afslapning og søvn. [...] Idet støjbelastninger i nærværende påbud betydeligt overstiger 55 dB(A), finder

Sundhedsstyrelsen [..], at der bør iværksættes afværgeforanstaltninger forud for de omkringboendes eksponering for støjen. Derved imødegås i videst muligt omfang en nærliggende risiko for helbredsmæssige negative effekter af metrobyggeriet.

Der er aktuelt via Ekspropriationskommissionens bestemmelser givet eksponerede beboere økonomisk mulighed for at iværksætte afværgeforanstaltninger strækkende sig fra små afhjælpende tiltag i boligen til regelret genhusning. Sundhedsstyrelsen finder, at disse muligheder reelt og i praksis bør iværksættes.

Center for Miljøbeskyttelse vurdering af BAT er, at muligheden for iværksættelse af afværgeforanstaltninger på byggepladsen er udtømte. Iværksættelse af yderligere tiltag uden for byggepladsen bliver varetaget af anden lovgivning. *For at imødekomme embedslægens udmelding om iværksættelse af evt. yderligere foranstaltninger forud for eksponering for støjen, er der stillet vilkår om, at det særligt støjende arbejde i aftenperioden først må igangsættes 14 kalenderdage efter CMT har orienteret omkringboende og Center for Miljøbeskyttelse om påbegyndelse af det særligt støjende arbejde [vilkår 2]. Det er Center for Miljø vurdering, at 14 dage er et rimeligt tidsrum, hvori de omkringboende kan iværksætte yderligere foranstaltninger.* (mine fremhævelser).

Københavns Kommune har således fastlagt den acceptable støj for metrobyggeriet ud fra naboernes mulighed for at undgå støjen ved et passende varsel og under hensyn til muligheden for økonomisk kompensation på grundlag af Ekspropriationskommissionens bestemmelser. Jeg gør gældende, at dette er ulovlige kriterier og vil henvise til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 5. februar 2014 i sagen om metrobyggeriet ved Nørrebroparken, hvor klagenævnet bl.a. anførte:

“Natur- og Miljøklagenævnet finder, at der ved afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 42 — der ikke er fraveget ved cityringsloven i modsætning til visse andre anlægslove ikke kan lægges vægt på, om naboerne kompenseres for støjgenerne i overensstemmelse med naboretlige grundsætninger. De afvejsninger, der foretages i henhold til miljøbeskyttelsesloven, kan efter lovens forarbejder og tilblivelseshistorie ikke tage højde for økonomisk kompensation af dem, som udsættes for forurening. Afvejningen i afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven sker mellem på den ene side de forurenings- og sundhedsmæssige risici en virksomhed giver anledning til, og på den anden side virksomhedens og samfundets interesse i, at virksomheden kan udøve sine aktiviteter.”

Da kommunen med påbuddet forudsætter, at det er naboerne, der må afhjælpe de alvorlige sundhedsmæssige konsekvenser, som de tilladte støjanser og aftenarbejdet afstedkommer, må påbuddet alene af denne rund anses for ugyldigt.

Hertil kommer, at kommunens sagsbehandling har karakter af en så grov omgåelse af rettigheder, som naboerne er tillagt efter lovgivningen og efter Århus-konventionen, at dette i sig selv må føre til, at påbuddet er ugyldigt. Det er således mere end påfaldende, at kommunen først meddelte et strakspåbud den 3. april 2014 med udløb den 23. april 2014, uden forudgående høring af naboerne om Metroselskabets ansøgning af 28. januar 2014, og at kommunen har besvaret naboernes anmodning om aktindsigt med først larmende tavshed og herefter undladt at fremsende de relevante akter, hvilket i sig selv må anses for en tilsidesættelse af miljøbeskyttelseslovens § 75 om varsling og forvaltningslovens regler om aktindsigt og partshøring.

Det gøres endvidere gældende, at dette forhold særskilt er en overtrædelse af Århuskonventionens art. 6(3) og (4) om inddragelse af den berørte offentlighed i rimelig tid. De nævnte bestemmelser lyder:

3. Offentlighedsprocedurerne skal omfatte rimelige tidsrammer for de forskellige faser, der tillader rimelig tid til at informere offentligheden i overensstemmelse med stk. 2, og til at offentligheden kan

forberede sig på og opnå reel deltagelse under hele miljøbeslutningsprocessen.

4. Hver part sørger for, at offentligheden inddrages tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne, og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted.

Hertil kommer det selvstændige forhold, at sagsbehandlingen af metroselskabets ansøgning af 28. januar 2014 har haft en sådan karakter, at den må anses for misbrug af administrationsmagt, hvilket må sidestilles med magtfordrejning og derfor i sig selv må føre til, at påbuddet er ugyldigt.

Som anført i påbuddet har nærværende klage som udgangspunkt opsættende virkning. Konsekvensen af dette er, at fra nærværende klage er modtaget af kommunen, er det påklagede påbud ophævet, indtil der måtte blive truffet en anden beslutning af Natur- og Miljøklagenævnet efter miljøbeskyttelseslovens § 95, stk. 2.

Med baggrund i forløbet i de tidligere klagesager og kommunens sagsbehandling forud for påbuddet af 23. april 2014 samt udløbsdatoen i strakspåbuddet af 3. april 2014, er det imidlertid nærliggende at forvente, at kommunen vil beslutte, at klagen ikke har opsættende virkning med henvisning til miljøbeskyttelseslovens § 78, stk. 2, hvilket kommunen må forventes at begrunde med, at der i modsat fald ikke er nogen regulering af byggepladsen, fordi (kommunen har sørget for, at) strakspåbuddet udløb den 23. april 2014.

Da kommunen synes at følge en drejebog kan jeg for god ordens skyld oplyse, at en sådan kommunal beslutning om at ophæve opsættende virkning af klage straks vil blive påklaget til Natur- og Miljøklagenævnet, og at klager i den sammenhæng vil anmode Natur- og Miljøklagenævnet om at tillægge klagen opsættende virkning i relation til aften- og lørdagsarbejde, men ikke vil anmode om opsættende virkning af klage over vilkår for dagarbejde i lyset af Natur- og Miljøklagenævnets delafgørelse af 11. april 2014 i NMK-10-00774.

Ved e-mail af 30. april 2014 oplyste Peter Pagh blandt andet følgende:

Jeg har netop modtaget nedenstående meddelelse fra Københavns Kommune. Meddelelsen tyder på, at kommunen – modsat alle de tidligere klagesager - har meget lidt travlt med at tage stilling til, om klagen og om den skal have opsættende virkning. Dette må sammenholdes med, at kommunens seneste straks påbud udløb den 23. april 2014, hvilket bevirker, at der ikke er nogen regulering af støjforholdene på byggepladsen, medmindre det lægges til grund, at enten påbuddet af 12. november 2012 eller strakspåbuddet af 6. februar 2014 må anses for gældende.

Jeg gør principalt gældende, at påbuddet af 12. november 2012 må anses for gældende, og subsidiært, at strakspåbuddet af 6. februar 2014 må anses for gældende efter udløb af strakspåbud af 3. april 2014 (der som bekendt i øvrigt er påklaget). Men da jeg har forstået, at Københavns Kommune anser de to påbud for bortfaldet, bevirker kommunens håndtering efter kommunens retsopfattelse, at der ikke er nogen miljøkrav for metrobyggepladsen ved Marmorkirken, og at Natur- og Miljøklagenævnet ikke har mulighed for at tage stilling til en begrænsning af den opsættende virkning af klage. Jeg nødsages derfor til at anmode Natur- og Miljøklagenævnet om enten over for Københavns Kommune snarest at tilkendegive, om klagenævnet finder, at påbud af 12/11 2012 henholdsvis af 6/2 2014 fortsat er gældende – eller om at tage stilling til min anmodning om begrænset opsættende virkning af klage efter en kort høring af kommunen – idet det ser ud som om kommunen ikke agter at fremsende klagen til klagenævnet før om ca. 3 uger. Jeg er i den sammenhæng opmærksom på, at klagenævnet som udgangspunkt ikke kan behandle en klage, før den er fremsendt af kommunen, men vil i denne sag dels henvise til, at klagenævnet i den verserende klagesag over påbud af 3. april 2014 kan tage stilling til, om påbud af 12/11 2012 henholdsvis påbud af 6/2 2014 fortsat er

gældende – og dels at lovens regler om fremsendelse af klage retter sig mod afgørelse af hovedsagen og ikke nødvendigvis omfatter spørgsmålet om opsættende virkning.

Endelig finder jeg i relation til Metroselskabets seneste indlæg i klagesag over påbud af 3. april 2014 anledning til at bemærke, at selv om påbuddet udløb den 23. april 2014, understreger alene de ovenstående forhold, at klager har en betydelig retlig interesse i at Natur- og Miljøklagenævnet tager stilling til klagen, hvortil i øvrigt kommer, at klager efter Århus-konventionens artikel 9(2) har krav på at få prøvet lovligheden af kommunens påbud af 3. april 2014.

Ved brev af 15. maj 2014 fremkom Københavns Kommunes bemærkninger til klage af 24. april 2014. Af brevet fremgik blandt andet:

De af CMB fastsatte støjgrænser er udtryk for det nødvendige og tilstrækkelige, jf. bl.a. nævnets afgørelse i NMK-10-00688, m.fl., og er fastsat på baggrund af en støjredegørelse. Støjredegørelsen er baseret på støjmålinger og beregninger udført efter den nordiske beregningsmetode for ekstern støj fra virksomheder, jf. Miljøstyrelsens vejledning om beregning af ekstern støj fra virksomheder.

CMB har dog vurderet, at MS ikke i det nødvendige og tilstrækkelige omfang har dokumenteret behovet for arbejde om natten.

Det er CMBs opfattelse, at de fastsatte støjgrænser ikke i sig selv medfører sundhedsfare. Såfremt de fra byggepladsen udførte aktiviteter i målte niveauer viser sig at være så høje, at sundhedsfare indtræder, vil de sundhedsmæssige hensyn blive varetaget efter anden lovgivning på tilsvarende vis som de eventuelle nabo-retlige gener varetages efter anden lovgivning.

At beboerne har adgang til økonomisk kompensation efter Ekspropriationskommissionens størrelse skal forstås i en samlet kontekst. Adgang til økonomisk kompensation er ikke inddraget som et kriterium i påbuddet, men er alene medtaget som et indrettelseshensyn, som anbefalet af embedslægeinstitutionen Øst i hørings-svar af 11. april 2014.

Det samme gør sig gældende i NMK-10-00682 hvor nævnets sagkyndige medlem i sundhedsspørgsmål i spørgsmålene omkring afvejning af modstående hensyn i forhold til miljøbeskyttelseslovens § 42 inddrager behovet for genhusning i perioder, hvor støjniveauet er over WHO's guideline på 55 dB ved de pågældende boliger.

Der er tale om så vidtgående støjpåvirkninger i faser af byggeriet, at det er nødvendigt at lægge begrænsninger på længden af de enkelte faser. I NMK-10-00688 m.fl. er nævnet enig i, at der med de angivne støjgrænser vil forekomme perioder med så højt støjniveau, at det kan medføre sundhedsfare for beboerne i området.

Den tidsmæssige udstrækning af de enkelte vilkår i påbud af 23. april 2014 er fastsat på baggrund af MS's ansøgning af 28. januar 2014, under hensynet til de omkringboende og tilsiger, at de meget støjende aktiviteter og øvrig forurening fra byggepladsen ved Marmorkirken begrænses mest muligt.

Som nævnt i NMK-10-00682 om krav om høring i forbindelse med meddelelse af påbud efter miljøbeskyttelsesloven om høring af berørte naboer forud for meddelelse af påbud efter lovens § 42.

Hensynet til omkringboende varetages gennem reglerne om klageadgang i lovens § 91 og om pligt til at underrette klageberettigede om afgørelser, jf. lovens § 74, jf. § 74, stk. 2, hvor det fremgår at underretning kan finde sted ved offentlig annoncering og, at annoncering udelukkende kan ske digital.

CMB haft udkast til påbud af 23. april 2014 offentliggjort fra den 4. april til den 23. april 2014 på "Bliv Hørt" – Københavns Kommunes digitale høringsportal.

Lokale foreninger, der har miljøbeskyttelse som hovedformål, er omfattet af klageadgangen for så vidt angår afgørelser, som de har anmodet om underretning om, jf. lovens §§ 76 og 100, hvorfor CMB har hørt relevante af sådanne foreninger.

Som vilkår 3 er det fastsat, at MS ved CMT skal varsle aktiviteter i aftentimerne 14 kalenderdage overfor de omkringboende, som således bliver orienteret. MS varslers den 8. maj 2014 om den udvidet arbejdstid for byggeriet ved Marmorkirken i henhold til påbuddet af 23. april 2014.

CMB har ligeledes overholdt sin parthøringspligt i henhold til forvaltningsloven.

CMB har i forbindelse med Metroselskabets ansøgning af 28. januar 2014 inddraget prøvningsrapport, Metro-byggeplads Marmorkirken, Miljømåling Ekstern støj, af den 22. januar 2014, indhentet svar på undersøgelsespåbud vedrørende anvendelse af BAT af 14. marts 2014 og rekvireret aktivitets- og tidsskema for byggepladsen ved Marmorkirken af 25. februar 2014 og på baggrund af disse oplysninger foretaget konkrete skøn af såvel mulighederne for at nedbringe støjbelastningen som for at iværksætte yderligere støjdæmpende foranstaltninger på byggepladsen. CBM har ligeledes foretaget et konkret skøn af tidsplanerne for de forskellige byggefaser.

CMB har ligeledes inddraget øvrige relevante forvaltningsmæssige principper så som proportionalitetsprincippet, legalitetsprincippet og således begrænset arbejdstiderne i forhold til de ansøgte.

Beboerforeningen omkring Marmorkirken og repræsentanter på vegne har sammenslutningen, Beboerforeningen omkring Marmorkirken har anmodet om aktindsigt. Det er korrekt, at der er sket en yderst beklagelig fejl i forvaltningen omkring aktindsigten af 30. januar 2014. Aktindsigten af 14. marts har været omfattende og håndteret som en meget kompleks aktindsigt. Aktindsigten er i skrivende stund besvaret. Parterne har været hørt og har afgivet høringssvar, hvorfor aktindsigten ikke må vurderes at have haft konkret indflydelse op det påklagede påbud. Det er selvsagt ikke optimalt, men bør ikke få konsekvenser for Cityringen, da forsinkelse af anlægget Cityringen kan få omfattende negative konsekvenser for bl.a. udviklingen af den kollektive trafik i hovedstadsområdet og væsentlige øgede omkostninger for Cityringen.

Når CMB meddeler påbud, sker det af hensyn til adressaten så hurtigt som muligt under hensyn til høring og VVM-myndighedens godkendelse af, at de nu fastsatte støjniveau ligger inden for rammerne af VVM'en.

Således blev støjniveau i påbud af 23. april 2014 fastsat i overensstemmelse med NMKs anvisninger i de tidligere påbud til reguleringen af metrobyggeriet Cityringen, hvor det bl.a. fremgår, at de mest støjende aktiviteter skal kunne holdes inden for de af myndighederne fastsatte grænser, jf. NMK-10-00688 m.fl., hvor nævnet er enig med Københavns Kommune i, at støjvilkårene må fastsættes med udgangspunkt i oplysninger om byggepladsens repræsentative driftsforhold. Det forhold, at en virksomheds repræsentative drift endnu ikke har medført den størst mulige støjbelastning, kan ikke føre til, at der fastsættes lavere støjgrænser i vilkårene, særligt ikke i et så komplekst byggeri som Cityringen.

Ved brev af 22. maj 2014 fremkom Metroselskabet med sine bemærkninger til klagerens indsigelser i relation til Københavns Kommunes påbud af 23. april. 2014. Af brevet fremgik blandt andet:

I fortsættelse af Metroselskabets generelle anmodning om udvidet arbejdstid fra april 2013 anmodede Metroselskabet den 12. juni 2013 Københavns Kommune om en ændring af tidligere påbud med henblik på udvidet arbejdstid, herunder døgnarbejde, for en række aktiviteter frem til modtagelse af tunnelboremaskinen på byggepladsen ved Marmorkirken. Baggrunden for anmodningen var, som det allerede er Natur- og Miljøklagenævnet bekendt, at en udvidet arbejdstid på denne byggeplads var - og er - af afgørende betydning for tidsplanen for det samlede metrobyggeprojekt. Den eneste mulighed for at færdiggøre stationen inden tunnelboremaskinen kommer frem er ved at udvide arbejdstiden.

Metroselskabet henviser herom til selskabets tidligere indlæg i sagerne om klager over påbud vedrørende byggepladsen ved Marmorkirken, herunder især selskabets påstandsdokument af 2. oktober 2013 og teknisk bilag med redegørelse for behovet for døgnarbejde (NMK-10-00682).

Om det efterfølgende forløb med myndighedsbehandlingen af Metroselskabets anmeldelse bemærkes i hovedtræk, at Københavns Kommunes påbud af 15. juli 2013 muliggjorde udvidet arbejdstid ved Marmorkirken. Beboerforeningernes klage over påbuddet blev imidlertid ved Natur- og Miljøklagenævnets delafgørelse af 31. juli 2013 tillagt opsættende virkning. Som bekendt blev klagesagen afsluttet med nævnets afgørelse af 7. november 2013, hvorved påbuddet af 15. juli 2013 på grund af væsentlige sagsbehandlingsfejl blev ophævet og sagen hjemvist til fornyet behandling (NMK-10-00682).

Efter fornyet sagsbehandling på baggrund af anvisningerne i nævnets afgørelse af 7. november 2013 meddelte Københavns Kommune den 29. januar 2014 et nyt påbud vedrørende byggepladsen ved Marmorkirken. Påbuddet, som muliggjorde døgnarbejde for en række aktiviteter, blev imidlertid få dage efter erklæret ugyldigt ved Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 5. februar 2014 i sagen om manglende miljøvurdering (SMV) af beslutningen den 19. juni 2013 i Københavns Borgerrepræsentation (NMK-10-00707). Københavns Kommune har efterfølgende meddelt et strakspåbud af 6. februar 2014 og senere et strakspåbud af 3. april 2014. Sidstnævnte påbud muliggjorde visse aktiviteter på lørdage kl. 09.00-15.00, men ikke udvidet arbejdstid i øvrigt.

Det aktuelle påbud af 23. april 2014 er således det femte i rækken, siden Metroselskabet i juni 2013 indgav den oprindelige anmodning om udvidet arbejdstid på byggepladsen ved Marmorkirken. Hvor situationen på daværende tidspunkt måtte betegnes som meget alvorlig, kan den manglende adgang til at øge produktiviteten væsentligt på denne arbejdsplads nu kun karakteriseres som yderst kritisk for den samlede tidsplan for Cityringen.

I anmeldelsen af 28. januar 2014, som konkret ligger til grund for det omhandlede påbud af 23. april 2014, har Metroselskabet derfor også - af hensyn til den overordnede tidsplan og heri særligt tunnelboremaskinens fremdrift - nødvendigvis anmodet om, at de anmeldte aktiviteter overvejende kan foretages i døgndrift alle ugens dage.

Påbuddet af 23. april 2014 vedrørende anlægsfase 2, etablering af topdæk på metrobyggepladsen ved Marmorkirken, åbner imidlertid alene mulighed for at udføre disse aktiviteter på hverdage kl. 07.00-22.00 og lørdage kl. 09.00-15.00. Aftenarbejdet (kl. 18.00-22.00) forudsætter desuden et varsel på 14 dage af de omkringboende.

Sideløbende hermed har transportministeren den 9. april 2014 fremsat forslag til lov om ændring af lov om en Cityring mv. (lovforslag nr. L 177). Lovforslaget, som udmønter den politiske aftale af 21. februar 2014 om Klare ram-

mer for byggeriet af Metrocityringen, har et dobbelt formål. Dels at tilvejebringe et retligt grundlag for, at Cityring-projektet kan færdiggøres i overensstemmelse med de forudsætninger, der lå til grund for vedtagelsen af Cityring-loven. Dels at skabe rammer for, at generne for naboerne kan håndteres på en væsentligt mere målrettet måde, end det er tilfældet i dag.

Med lovforslaget er det foreslået, at der overgås til en sammenhængende og generelt fastsat regulering af forurening og gener, herunder navnlig støj, i stedet for den nuværende konkrete regulering af hver fase og byggeplads efter miljøbeskyttelsesloven. Det foreslås således, at reguleringen af forurening og gener udstedes som bekendtgørelser af transportministeren og baseres på resultatet af en supplerende VVM.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget vil de af kommunerne meddelte påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42, herunder eventuelle påklagede påbud, ikke længere have virkning fra det tidspunkt, hvor byggepladserne overgår til at blive reguleret af regler udstedt af transportministeren.

I overensstemmelse med bemærkningerne i lovforslaget har Transportministeriet den 10. april 2014 fremlagt en supplerende VVM-redegørelse for Cityringen i offentlig høring til den 5. juni 2014. Ministeriet har endvidere den 9. maj 2014 sendt bl.a. udkast til bekendtgørelse om forurening og gener fra anlægget af Cityringen i høring til den 6. juni 2014. Ifølge udkastet er det hensigten, at bekendtgørelsen skal træde i kraft den 1. juli 2014.

Metroselskabet antager på den baggrund, at påbuddet af 23. april 2014 under alle omstændigheder har en forholdsvis begrænset restlevetid, og at en overgang til den nye reguleringsordning må forventes at indtræde omkring 4 uger efter sagens behandling i nævnet. Da en ændring af kommunens påbud i overensstemmelse med Metroselskabets ønske om døgnarbejde kan udløse krav om forudgående høring over et afgørelsesudkast og efterfølgende et varsel af natarbejde, ser Metroselskabet af tidsmæssige grunde ikke noget formål med at anmode Natur- og Miljøklagenævnet om at ændre påbuddet, således at dette muliggør døgnarbejde.

Metroselskabet anmoder på den baggrund Natur- og Miljøklagenævnet om principalt at stadfæste påbuddet af 23. april 2014, subsidiært at stadfæste påbuddet med de efter nævnets vurdering nødvendige rettelser af vilkår.

Metroselskabet anmoder således også om, at Natur- og Miljøklagenævnet ikke ved en ophævelse af kommunens påbud og fornyet hjemvisning af sagen skaber yderligere usikkerhed om rammerne for byggearbejdet i perioden indtil den ny reguleringsordning træder i kraft. Hvis påbuddet ophæves, eller klagen tillægges opsættende virkning, vil byggeaktiviteterne ved Marmorkirken ifølge Københavns Kommune være ureguleret (jf. også nedenfor i afsnit C). Det vil være en u hensigtsmæssig situation, som heller ikke naboerne kan være tjent med, når byggeriet i givet fald skal fortsætte uden klare rammer.

Til støtte for anmodningen skal Metroselskabet desuden anføre følgende, idet spørgsmålet om opsættende virkning af klagen, hvis dette måtte blive relevant, er behandlet i afsnit C nedenfor.

I klagesagen vedrørende Københavns Kommunes påbud af 15. juli 2013 (NMK-10- 00682) har Metroselskabet udførligt redegjort for nødvendigheden af overholdelsen af tidsplanen og konsekvenserne af, at dette ikke sker, ligesom selskabet har påvist, at den udvidede arbejdstid på byggepladsen ved Marmorkirken er absolut nødvendig for at overholde tidsplanen. Metroselskabet har endvidere redegjort for, hvorledes selskabet har begrænset og reduceret støjen mest muligt under anvendelse af bedste tilgængelige teknik (BAT). Der henvises herom navnlig til Metroselskabets påstandsdokument af 2. oktober 2013 og høringssvar af 24. oktober 2013 i klagesagen.

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 7. november 2013 tilsidesatte *ikke* disse synspunkter, men var begrundet i, at nævnet fandt, at de foretagne støjberegninger var utilstrækkelige, og at en række vilkår i påbuddet af 15. juli 2013 var for upræcise.

Både kravene til nødvendighed og til støjdæmpende foranstaltninger skærpes ved længerevarende fravigelse af de vejledende støjgrænser om natten. Det skyldes, at støjniveauer over 40-55 dB(A) for aften og nat over en længere periode indebærer betydelig risiko for at påvirke omkringboendes sundhed negativt. Det bemærkes i den forbindelse, at nærværende sag *adskiller sig* fra den tidligere, idet påbuddet af 23. april 2014 i modsætning til påbuddet af 15. juli 2013 ikke indebærer adgang til at arbejde om natten.

Det er Metroselskabets opfattelse, at Københavns Kommunes påbud af 23. april 2014 på ingen måde kan siges at muliggøre længere arbejdstider eller højere støjgrænser end absolut nødvendigt for at undgå yderligere forsinkelse og fordyrelse af metroen, og at Metroselskabet har begrænset og reduceret støjen mest muligt under anvendelse af bedste tilgængelige teknik (BAT), jf. nedenfor. Metroselskabets ansøgning om udvidet arbejdstid for byggepladsen ved Marmorkirken har været underkastet en meget omfattende og grundig myndighedsbehandling, og kommunens sagsbehandling forud for det nye påbud har ligget i forlængelse af den omfattende sagsoplysning under klagesagen i Natur- og Miljøklagenævnet vedrørende kommunens påbud af 15. juli 2013 samt de efterfølgende påbudssager.

Der er med påbuddet - i forhold til den omfattede byggefase - foretaget de beregninger og rettelser af vilkår, som var krævet i henhold til Natur- og Miljøklagenævnets hjemvisningsafgørelse af 7. november 2013.

Det er Metroselskabets opfattelse, at den støjberegning, som ligger til grund for påbuddet af 23. april 2014, lever op til kravene hertil, herunder i "Miljømåling - ekstern støj" og Natur- og Miljøklagenævnets praksis vedrørende støjregulering på metrobyggepladserne. Metroselskabet bemærker, at de konkrete støjmålinger for byggepladsen ved Marmorkirken viser, at det faktiske støjniveau ligger væsentligt under den støjgrænse, som følger af påbuddet, jf. bilag 1 og 2. Som det fremgår heraf, er det højeste støjniveau således 83 dB(LAeq) på den ene mikrofon og 81 dB(LAeq) på den anden mikrofon. Det laveste støjniveau er 48 dB(LAeq) på den ene mikrofon og 46 dB(LAeq) på den anden mikrofon. Selv om impulstillægget på 5 dB tillægges ligger støjniveauet således under støjgrænsen på 95 dB(A), som følger af de teoretiske støjberegninger og dermed påbuddet.

Metroselskabet bemærker, at støjmikrofonerne på metrobyggepladserne selvsagt ikke foretager en sortering af støjen, således at kun støj fra metrobyggeriet måles. Hvis der har været andre støjende aktiviteter i området, vil det derfor også komme til udtryk i støjmålingerne, selv om støjen ikke hidrører fra metrobyggeriet. Dette illustreres f.eks. ved, at støjmålingerne om natten, hvor der ikke er aktivitet på byggepladsen, pga. baggrundsstøjen viser resultater, som ligger over den vejledende støjgrænse om natten på 40 dB (A). Vedrørende forskellen i de støjgrænser, som følger af kommunens påbud af 23. april 2014, og de støjniveauer, som fremgår af den supplerende VVM-redegørelse, kan Metroselskabet oplyse, at det ikke er korrekt - som anført i klagen af 24. april 2014 - at den supplerende VVM-redegørelse forudsætter, at støjen kan nedbringes til et væsentligt lavere niveau end anført i Københavns Kommunes påbud. Der er således den grundlæggende forskel på de to sæt tal, at VVM-redegørelsen beskriver den forventede støj fra arbejdet, hvorimod støjgrænserne i påbuddet udgør maksimumværdien for tilladt støj ved nærmeste nabo. Forskellen skyldes desuden en række beregningsmæssige faktorer, herunder bl.a. at tallene i VVM-redegørelsen ikke er tillagt et impulstillæg på 5 dB (A), hvilket derimod er tilfældet for støjgrænserne i påbuddet. De to sæt tal kan altså ikke sammenlignes direkte.

Metroselskabet er ikke enig med klagerne i, at det er en mangel ved påbuddet af 23. april 2014, at dette ikke kommenterer den supplerende VVM-redegørelse, som Transportministeriet har sendt i høring.

Klagers kritik af forskellen mellem støjtallene i den af Metroselskabet udarbejdede tidsplan af 25. februar 2014 og støjgrænserne i påbuddet har desuden ingen betydning for påbuddets gyldighed. Påbuddet bygger på konklusionen om støjniveauet i prøvningsrapporten (P2.006.14 af 22. januar 2014), som er udarbejdet i overensstemmelse med kravene hertil, jf. Natur- og Miljøklagenævnets praksis.

I klagesagen vedrørende Københavns Kommunes påbud af 15. juli 2013 (NMK-10-00682) har Metroselskabet udførligt redegjort for, hvorledes selskabet har begrænset og reduceret støjen mest muligt under anvendelse af bedste tilgængelige teknik (BAT). Der henvises herom navnlig til Metroselskabets påstandsdokument af 2. oktober 2013 og høringssvar af 24. oktober 2013 i klagesagen samt notat af 10. juni 2013 om støjreducerende foranstaltninger. Ifølge afgørelsen af 7. november 2013 kunne nævnet ikke pege på yderligere støjdæmpende tiltag, som er mulige at gennemføre på byggepladsen ved Marmorkirken, ligesom nævnet lagde til grund, at Metroselskabet anvender alle de støjdæmpende tiltag, som er mulige at bruge på byggepladsen.

Under kommunens fornyede behandling af sagen har Metroselskabet i tillæg hertil den 14. marts 2014 fremsendt et BAT-notat til Københavns Kommune, som kommunen også har sendt til nævnet sammen med sagens øvrige akter. Københavns Kommune har i påbuddet af 23. april 2014 vurderet, at der med den nuværende viden ikke kan foreslås etableret yderligere støjdæmpende foranstaltninger på byggepladsen.

Klagerne har ikke anfægtet denne vurdering, og der er heller ikke noget grundlag for at anfægte vurderingen.

Klagers synspunkt om, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 42 er hjemmel til at fastsætte støjgrænser på et niveau som i påbuddet af 23. april 2014 har ingen støtte, hverken i lovens ordlyd, forarbejderne eller hidtidig praksis, herunder nævnets afgørelse af 7. november 2013.

Det fremgår klart af begrundelsen i påbuddet, side 4-8, at Københavns Kommune ved den fornyede behandling af sagen har foretaget den fornødne afvejning af de miljømæssige og sundhedsmæssige hensyn over for hensynet til fremdriften i metrobyggeriet. Det følger også af påbuddet, at Københavns Kommune faktisk har begrænset den udvidede arbejdstid til det, der - efter kommunens vurdering - er det tilstrækkelige og nødvendige. Begrænsningen af den udvidede arbejdstid indebærer efter Metroselskabets opfattelse, at påbuddet ikke tilgodeser det reelle behov for fremdrift på denne byggeplads, men af de ovenfor anførte grunde forfølger Metroselskabet ikke dette problem i nærværende sammenhæng.

Klagerne hævder, at påbuddet er ugyldigt, fordi det følger af Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 5. februar 2014 i sagen om metrobyggeriet ved Nørrebroparken, at det ikke er muligt for miljømyndigheden at tillade betydelig forurening med den begrundelse, at de udsatte personer kompenseres økonomisk af forureneren. Metroselskabet bemærker hertil, at Københavns Kommune ikke ved påbuddet af 23. april 2014 har inddraget den økonomiske kompensation i afvejningen efter miljøbeskyttelseslovens § 42, jf. også påbuddets side 7-8 om den samlede vurdering, men alene oplyst om ordningen i tilknytning til beskrivelsen af afværgeforanstaltninger. Det fremgår også af kommunens redegørelse af 15. maj 2014, at kommunen ikke har inddraget kompensationsordningen i afvejningen.

Klagerne gør gældende, at påbuddet af 23. april 2014 er ugyldigt, da der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 42 er hjemmel til at regulere længden af en anlægsfase (sidste del af vilkår 2). Metroselskabet bemærker hertil, at det

vel ikke kan være et problem for klagerne, at påbuddet regulerer anlægsfasens længde. Under alle omstændigheder kan dette ikke medføre påbuddets ugyldighed, men højst en rettelse, således at denne del af vilkår 2 udgår.

Klagers kritik af, at kommunen ikke har "undersøgt andre tidsplaner end dem, som Metroselskabet har fremlagt", er et angreb uden holdepunkter i virkeligheden.

Som Metroselskabet udførligt har redegjort for, bl.a. i påstandsdokumentet af 2. oktober 2013 i klagesagen om påbuddet af 15. juli 2014, er der ingen realistiske alternativer til at øge arbejdstiden væsentligt på byggepladsen ved Marmorkirken, hvis en forsinkelse af Cityringens åbning skal undgås.

Metroselskabet kan af gode grunde ikke kommentere klagers anbringender vedrørende kommunens behandling af klagers aktindsigtsanmodninger. Det er dog Metroselskabets opfattelse, at forholdet er uden betydning for påbuddets gyldighed.

For så vidt angår klagers anbringender om Århus-konventionens artikel 6 henvises til Metroselskabets påstandsdokument af 2. oktober 2013, hvor der er redegjort for, at kommunens påbud ikke er omfattet af artikel 6.

Ved brev af 26. maj 2014 fremkom Peter Pagh med yderligere bemærkninger i relation til metroselskabets indlæg af 22. maj 2014. Af brevet fremgik blandt andet:

Hverken Københavns Kommunes redegørelse af 15. maj 2014 eller Metroselskabets seneste bemærkninger giver anledning til at fratage påstand om, at påbuddet af 23. april 2014 er ugyldigt, og at klagen burde være tillagt opsættende virkning. Tilsvarende fastholdes de anførte begrundelser for, at påbuddet af 23. april 2014 er ugyldigt.

Københavns Kommunes redegørelse af 15. maj 2014 og Metroselskabets seneste bemærkninger giver imidlertid anledning til at understrege et helt centralt tvistepunkt i den foreliggende klagesag. Både kommunen og Metroselskabet har som den centrale begrundelse for, at kommune og bygherre mener, at påbuddet af 23. april 2014 er nødvendigt, lagt til grund, at en ophævelse af påbuddet vil betyde, at miljøforholdene for metrobyggepladsen ved Marmorkirken vil være uregulerede, hvis påbuddet af 23. april 2014 ophæves som ugyldigt, idet kommune og bygherre mener, at det oprindelige påbud af 12. november 2012 og strakspåbuddet af 6. februar 2014 er bortfaldet.

Kommunens begrundelse for denne antagelse er de krav, som Natur- og Miljøklagenævnet i afgørelse af 7. november 2013 anførte vedrørende gyldigheden af det tidligere påbud, hvor Natur- og Miljøklagenævnet anførte:

"Et påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42, der fraviger de vejledende støjgrænser, skal såvel i udformning som ved fastsættelse af konkrete støjgrænser være udformet sådan, at fravigelsen sker i det nødvendige, tilstrækkelige og begrundede omfang. Heri ligger, at fravigelse ikke kan ske uden begrundet nødvendighed af såvel tidsintervaller som konkrete støjgrænser"

Ifølge kommunen

"følger det heraf, at de af CMB fastsatte tidsintervaller og konkrete støjgrænser for de aktiviteter, der [er] omfattet af påbuddet af 6. februar 2013 – dvs. slidsevægge og nedtagning af anlæg og klargøring til næste

faste – ikke kan udstrækkes til at omfatte andre aktiviteter. For hver aktivitet, der overskrider de vejledende støjgrænser, skal der således foretages en konkret vurdering af, hvilke tidsintervaller og støjgrænser, der er nødvendige, tilstrækkelige og begrundede for den enkelte aktivitet.”

Efter min opfattelse må denne fortolkning af et gyldigt påbuds rækkevidde afvises, da kommunen sammenblander to helt forskellige spørgsmål. Det ene spørgsmål er, hvilke krav der må stilles til et § 42-påbud, for at et § 42-påbud er gyldigt, hvilket Natur- og Miljøklagenævnet meget præcist belyser i afgørelsen af 7. november 2013. Det andet spørgsmål er, hvornår et påbud ophører med at være gyldigt, når påbuddet ikke indeholder en udløbsdato. Modsat kommunen gør jeg gældende, at et påbud til en virksomhed eller en bygherre om forureningsbegrænsning bevarer sin gyldighed, indtil det er gyldigt tilbagekaldt. Hvis virksomheden eller bygherren mener, at der som følge af ændrede produktionsgange er behov for at ændre vilkårene, kan virksomhed/bygherre naturligvis ansøge om sådanne ændringer, men indtil der gyldigt er truffet beslutning om et nyt påbud og samtidigt gyldigt er sket ophævelse af det oprindelige påbud, bevarer det oprindelige påbud sin gyldighed. En virksomhed kan således ikke ophæve gyldigheden af bindende miljøvilkår ved at ændre produktionen, hvilket er konsekvensen af Københavns Kommunes og Metroselskabets fortolkning.

Da det i den foreliggende sag er ubestridt, at påbuddet af 12. november 2012 og strakspåbuddet af 6. februar 2014 er meddelt uden tidsbegrænsning, og ingen af de to påbud gyldigt er tilbagekaldt eller ophævet, må det derfor afvises, at metrobyggepladsen ved Marmorkirken vil være ureguleret, hvis Natur- og Miljøklagenævnet ophæver påbuddet af 23. april 2014 som ugyldigt. Da strakspåbuddet af 6. februar 2014 anfører, at det ”gælder indtil videre”, vil det være mest nærliggende at lægge til grund, at strakspåbuddet af 6. februar 2014 er gældende.

Dermed bortfalder Københavns Kommunes og Metroselskabets helt centrale begrundelse for, at påbuddet af 23. april 2014 er gyldigt, da det seneste påbud i lyset af det fremsatte lovforslag om ændring af Cityringloven i alle tilfælde må forventes at have begrænset levetid, som Metroselskabet ligeledes anfører.

De centrale spørgsmål i sagen er herefter, (1) om kommunens påbud af 23. april 2014 vil medføre alvorlige miljøgener og sundhedsskader for naboerne, (2) om påbuddet kan antages væsentligt at bidrage til opfyldelse af den i de oprindelige lovbemærkninger anførte tidsplan for byggeriet af Cityringen, og om der er sket den i miljøbeskyttelsesloven krævede afvejning.

Jeg forstår på kommunens og Metroselskabets svar, at der er enighed om, at den i påbuddet indeholdte tilladelse til udvidelse med aftenarbejde og lørdagsarbejde med de anførte støjgrænser vil påføre naboerne alvorlige miljøgener og medføre sundhedsproblemer for især børnefamilier og særligt følsomme naboer, hvilket ligeledes bekræftes af den vurdering, der foreligger fra embedslægen.

Jeg gør principalt gældende, at de sundhedsmæssige konsekvenser i sig selv er så alvorlige, at de går ud over, hvad der i miljøbeskyttelseslovens § 42 er hjemmel til. Men hvis Natur- og Miljøklagenævnet alligevel måtte lægge til grund, at der i miljøbeskyttelseslovens § 42 er hjemmel til at tillade så alvorlige miljøgener over for borgerne i deres hjem i aftentimerne og lørdage, gør jeg subsidiært gældende, at påbuddets tilladelse til aften- og lørdagsarbejde ikke kan anses for en korrekt anvendelse af den i miljøbeskyttelsesloven forudsatte afvejning af miljøhensyn over for økonomiske og samfundsmæssige hensyn, da påbuddet er begrundet med ulovlige hensyn, og der ikke på nogen måde er sandsynliggjort forholdsmæssighed mellem de alvorlige gener, som naboerne påføres naboerne, og den tidsmæssige gevinst, de opnås ved at tillade aftenarbejde.

Det fremgår således af begrundelsen i påbuddet, at kommunen har udformet påbuddets bestemmelser om aften- og lørdagsarbejde ud fra naboernes mulighed for at undgå støjen ved et passende varsel og under hensyn til muligheden for økonomisk kompensation på grundlag af Ekspropriations-kommissionens bestemmelser. Jeg gør gældende, at dette er ulovlige kriterier. Dels har Natur- og Miljøklagenævnet i afgørelsen om Nørrebroparken afvist, at der ved påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 42 kan tages hensyn til muligheden for erstatning fra Ekspropriationskommission. Dels er der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 42 hjemmel til at tillade gener med den begrundelse, at ofrene for generne har fået et varsel til at flygte eller forsøge at støj-afskærme deres hjem.

Ganske vist hævder kommunen i den fremsendte redegørelse af 15. maj 2014, at adgangen til økonomisk kompensation ikke er inddraget som et kriterium, men "er alene medtaget som et indrettelseshensyn." Hertil må imidlertid bemærkes, at fristen på 2 uger nødvendigvis må være udtryk for, at kommunen har lagt vægt på, at naboerne kan komme væk eller foretage afværgeforanstaltninger, hvilket i øvrigt også direkte er anført i påbuddet, hvorfor det fastholdes, at det ulovlige hensyn er indgået i afvejningen, hvilket i sig selv må bevirke ugyldighed.

Hertil kommer i øvrigt, at konsekvenserne af kommunens argumentation har vist sig de seneste dage, hvor Metroselskabet har fremsendt erstatningstilbud til naboerne i forbindelse med, at der er varslet aftenarbejde. Det har inden for de snævre tidsrammer været umuligt at gennemgå alle Metroselskabets erstatningstilbud, men det kan eksempelvis oplyses, at formanden og næstformanden for Beboerforeningerne omkring Marmorkirken begge bor i lejligheder få meter fra byggeriet, og at de af Metroselskabet er tilbudt en erstatning på 1/5 af deres nuværende månedlige boligudgift frem til og med juni 2014. En anden beboer, hvis stue og soveværelse i den 2-værelses lejlighed vender direkte ud til byggepladsen, er slet ikke tilbudt erstatning. Det er således positivt vildledende, når Metroselskab og kommunen fremstiller Metroselskabets erstatningstilbud som et bidrag til en løsning, da der hverken er penge eller tid til at flygte fra den sundhedsskadelige støj fra byggepladsens aftenarbejde.

Vedrørende Københavns Kommunes betragtninger om, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 42 er regler om høring af berørte naboer, er jeg enig i, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 75 er regler om varsling af naboer. Det ændrer imidlertid ikke ved, at i det omfang som naboerne må anses for part i sagen, er naboerne omfattet af forvaltningslovens § 19 om partshøring, hvortil i øvrigt kommer, at naboerne efter Århuskonventionens art. 6(3) og (4) har krav på at blive hørt i rimelig tid. Uanset om Københavns Kommune er klar over det, er disse regler også gældende for Københavns Kommune – og det er som anført i klagen åbenbart, at de er tilsidesat, ligesom kommunen har tilsidesat de almindelige regler om aktindsigt i forvaltningsloven og miljøoplysningslovens udvidede krav på udlevering af 'oplysninger om miljøet', som dette begreb er fortolket af EU-domstolen.

Transportministeren har den 9. april 2014 fremsat et lovforslag vedrørende ændring af cityringsloven. Efter lovforslagets indhold vil reguleringen af metrobyggepladsernes støjforhold overgå til Transportministeriet. Transportministeriet har samtidig sendt udkast til bekendtgørelser om støjregulering af metrobyggepladserne i høring og har overfor Natur- og Miljøklagenævnet oplyst, at bekendtgørelserne forventes at træde i kraft 1. juli 2014.

Natur- og Miljøklagenævnets bemærkninger og afgørelse

I sagens behandling har deltaget 11 af Natur- og Miljøklagenævnets medlemmer. Pernille Christensen har deltaget som formand. Fra det læge nævn har deltaget Ole Pilgaard Andersen, Martin Glestrup, Leif Hermann, Peter Thyssen, Per Larsen, Marion Pedersen, Jens Vibjerg og Henrik Waaben. Fra

det sagkyndige nævn har deltaget ingeniør Torben Astrup og fhv. kontorchef, overlæge Anders Carlsen.

1. Overordnet om retsgrundlaget

Københavns Kommunes påbud er meddelt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 42. Bestemmelsen lyder i uddrag sådan:

"§ 42

Hvis erhvervsvirksomheder, herunder private eller offentlige bygge- og anlægsarbejder, eller faste anlæg til energiproduktion, som ikke er optaget på den i § 35 nævnte liste, medfører uhygiejniske forhold eller væsentlig forurening, herunder affaldsfrembringelse, kan tilsynsmyndigheden give påbud om, at forureningen skal nedbringes, herunder påbud om gennemførelse af bestemte foranstaltninger.

Stk.2. Påbud kan endvidere gives over for aktiviteter, som skønnes at indebære en nærliggende risiko for væsentlig forurening eller uhygiejniske forhold."

Miljøbeskyttelseslovens §§ 3 og 4 lyder i uddrag sådan:

"§ 3

Ved lovens administration skal der lægges vægt på, hvad der er opnåeligt ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, herunder mindre forurenende råvarer, processer og anlæg og de bedst muligt forureningsbekæmpende foranstaltninger. Ved denne vurdering skal der lægges særlig vægt på en forebyggende indsats gennem anvendelse af renere teknologi.

Stk.2. Ved bedømmelsen af omfanget og arten af foranstaltninger til forebyggelse og imødegåelse af forurening skal der lægges vægt på

- 1) de ydre omgivers beskaffenhed og forureningens sandsynlige virkning på disse og
- 2) hele det kredsløb, som stoffer og materialer gennemløber, med henblik på at begrænse spild af ressourcer mest muligt.

...

§ 4

Den, der vil påbegynde virksomhed, der kan give anledning til forurening, skal vælge et sådant sted for udøvelsen, at faren for forurening begrænses mest muligt.

Stk.2. Ved valg af stedet skal der tages hensyn til områdets beskaffenhed, herunder den nuværende og planlagte fremtidige udnyttelse, samt til mulighederne for hensigtsmæssig bortskaffelse af spildevand og håndtering af affald.

Stk.3. Den, der påbegynder eller udøver virksomhed, der kan give anledning til forurening, skal træffe foranstaltninger, der kan forebygge og imødegå denne og tilrettelægge virksomhedens indretning og drift på en sådan måde, at den i mindst muligt omfang medfører forurening, jf. § 3. Ved indretning af virksomhedens anlæg og ved tilrettelæggelse af driften, herunder ved valg af produktionsprocesser, råvarer og hjælpepestoffer, skal det sikres, at ressourceanvendelsen, forureningen og affaldsfrembringelsen begrænses bedst muligt."

Som det fremgår af bestemmelserne, er der i miljøbeskyttelseslovens §§ 3 og 4 opregnet en række hensyn, som er lovlige at inddrage ved lovens administration. Af bestemmelsernes forhistorie fremgår, at de nævnte hensyn skal afbalanceres overfor modstående hensyn ud fra proportionalitetsbetragtninger. Der er således i miljøbeskyttelseslovens § 42 indeholdt en afvejning af miljøbeskyttel-

seshensyn over for samfunds- og virksomhedssynspunkter. Dette gælder også ved fastsættelse af høje støjgrænser.

Natur- og Miljøklagenævnet har ved afgørelser af 5. februar 2014 i sagerne om metrobyggepladserne ved Nørrebroparken m.fl. fastlagt, at der ved afgørelser efter miljøbeskyttelseslovens § 42 ikke kan lægges vægt på, om naboerne kompenseres for støjgenerne i overensstemmelse med naboretlige grundsætninger. De afvejninger, der foretages i henhold til miljøbeskyttelsesloven, kan efter lovens forarbejder og tilblivelseshistorie ikke tage højde for økonomisk compensation af dem, som udsættes for forurening. Afvejningen i afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven sker mellem på den ene side de forurenings- og sundhedsmæssige risici en virksomhed giver anledning til, og på den anden side virksomhedens og samfundets interesse i, at virksomheden kan udøve sine aktiviteter.

Det er således ikke muligt for miljømyndigheden at tillade betydelig forurening med den begrundelse, at de udsatte personer kompenseres økonomisk af forurenere.

I nævnets tidligere afgørelser af 7. november 2013 og 5. februar 2014 har nævnet anført, at støjni-veauer over 40-55 dB(A) for aften og nat over en længere periode indebærer betydelig risiko for at påvirke omkringboendes sundhed negativt.

Natur- og Miljøklagenævnet fastslog i førnævnte afgørelser, samt nævnets afgørelse om byggepladsen ved Marmorkirken af 7. november 2013, også, at forsinkelse af anlægget af Cityringen kan få omfattende negative konsekvenser for bl.a. udviklingen af den kollektive trafik i hovedstadsområdet. Til rettidig færdiggørelse er der således knyttet store samfundsmæssige interesser, som efter Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse skal tillægges betydelig vægt i en afvejning overfor modstående miljøbeskyttelseshensyn. Der er samtidig forudsat en tidsramme for anlægsarbejdet ved vedtagelsen af lov om en Cityring, ligesom det fremgår af forarbejderne, at det er forudsat, at myndighederne tilstræber ikke at stille nye unødigt skærpede krav, der indebærer væsentlige øgede omkostninger for Cityringen.³ Fastsættelse af en justeret tidsplan forudsætter efter nævnets opfattelse afvejninger, vurderinger og valg af ressourcemæssig og politisk karakter. Det er derfor i den foreliggende sag Natur- og Miljøklagenævnets opfattelse, at afvejning af miljøbeskyttelseshensyn over for samfunds- og virksomhedssynspunkter efter miljøbeskyttelseslovens § 42, må tage udgangspunkt i den af Folketinget forudsatte tidsramme for anlægsarbejdet.

2. Stillingtagen til klagepunkter

Natur- og Miljøklagenævnet har behandlet klagen i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 91, stk. 1 og således efter fuld efterprøvelse af Københavns Kommunes påbud af 23. april 2014.

2.1 Støjgrænserne

Klager har gjort gældende, at der ikke i miljøbeskyttelseslovens § 42 er hjemmel til at acceptere en støjbelastning som sket ved Københavns Kommunes påbud af 23. april 2014. Klager har i forlængelse heraf gjort gældende, at kommunen ved at lægge vægt på, at naboerne i et vist omfang kan opnå økonomisk compensation har inddraget et usagligt hensyn i den skønsmæssige afvejning efter miljøbeskyttelseslovens § 42.

³ Lovforslag nr. 159 af 21. februar 2007 om lov om en Cityring pkt. 1.2.6. og bemærkningerne til § 7.

Indledningsvist bemærker Natur- og Miljønævnet, at det kan give anledning til tvivl, om kommunen ved afvejningen efter miljøbeskyttelseslovens § 42 har inddraget det forhold, at de omkringboende i et vist omfang kan opnå erstatning på naboretligt grundlag fra Metroselskabet. Nævnet finder imidlertid ikke anledning til nærmere at tage stilling til klagepunktet, idet kommunen, efter nævnets opfattelse, har inddraget andre nødvendige og tilstrækkelige hensyn ved afvejningen. Kommunen har således foretaget en afvejning mellem på den ene side de sundhedsmæssige konsekvenser af støjbelastningen fra byggeriet og de samfundsmæssige interesser som er knyttet til rettidig færdiggørelse af cityringen, hvilket efter nævnets opfattelse udgør tilstrækkelige saglige hensyn, som kan bære en afgørelse i den konkrete sag.

Det Natur- og Miljøklagenævnet herefter skal tage stilling til er, hvorvidt Københavns Kommunes skønsmæssige afvejning mellem på den ene side de samfundsmæssige interesser i metrobyggeriets færdiggørelse inden for den lovmæssigt forudsatte tidsramme og på den anden side de sundhedsmæssige gener som byggeriet giver anledning til for naboerne, er foretaget korrekt.

Metrobyggepladserne i Københavns Kommune er som udgangspunkt uregulerede. Der er således ikke fra centralt hold fastsat retningslinjer for, hvor meget støj en byggeplads skal give anledning til førend miljømyndigheden er forpligtet til at gribe ind overfor støjforureningen, ligesom der ikke på lokalt plan er udstedt forskrifter som regulerer byggeriet.

Af Miljøstyrelsens miljøprojekt 1409 fremgår det, at mange kommuner regulerer støjgener fra byggepladser ved hjælp af lokale forskrifter, som sikrer en vis ensartethed for byggepladserne. Ifølge miljøprojektet sættes der i forskrifterne typisk en støjgrænse på 70 dB(A) i dagtimerne (kl. 7-18) og 40 dB(A) i aften- og nattetimerne.

Det er samme støjgrænser, der blev anført som udgangspunkt for metrobyggeriet i den oprindelige VVM-redegørelse, hvor det dog også blev anført, at byggeriet i perioder ville medføre en højere støjbelastning for de omkringboende.

Af Night Noise Guidelines for Europe udarbejdet af WHO fremgår følgende:

Considering the scientific evidence on thresholds of night noise exposure indicated by $L_{\text{night, outside}}$ as defined in the Environmental Noise Directive (2002/49EC), an $L_{\text{night, outside}}$ of 40 dB should be the target of the night noise guidelines (NNG) to protect the public, including the most vulnerable groups such as children, the chronically ill and the elderly. $L_{\text{night, outside}}$ value of 55 dB is recommended as an interim target for the countries where the NNG cannot be achieved in the short term for various reasons, and where policy-makers choose to adopt a stepwise approach.

Ved godkendelse af virksomheder efter miljøbeskyttelseslovens § 33 fastsættes støjvilkår med udgangspunkt i Miljøstyrelsens vejledning 5/1984, hvorefter støjbelastningen ved nærmeste nabo til en virksomhed beliggende i byområde ikke må overstige 55 dB(A) i dagperioden, 45 dB(A) i aftenperioden og 40 dB(A) i natperioden. Årsagen til forskellen mellem grænseværdierne i kommunale forskrifter og vejledningen er, at en virksomhed i princippet godkendes til en beliggenhed uden tidsbegrænsning, mens en byggeplads normalt har en væsentlig kortere levetid. Endvidere er det nødvendigt at være særligt opmærksom på at støjbilledet fra henholdsvis en virksomhed i drift og en byggeplads kan være meget forskellige, hvorfor støjgrænserne fra virksomhedsområdet ikke direkte kan overføres til bygge- og anlægsarbejde.

På baggrund af en samlet vurdering af ovenstående er det Natur- og Miljøklagenævnets vurdering, at man som udgangspunkt for bygge- og anlægsvirksomhed i almindelighed må acceptere en støjbelastning ved nærmeste nabo på maksimalt 70 dB(A) i dagperioden og 40 dB(A) i aften og natteperioden.

Det afgørende for Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse bliver herefter i hvilket omfang den samfundsmæssige betydning af anlægget af cityringen kan begrunde en forhøjelse af ovennævnte udgangspunkt.

For så vidt angår aftentimerne (kl. 18-22) finder et enigt nævn efter en samlet vurdering, at der ikke kan accepteres en støjbelastning på 80 dB(A). Nævnet har herved lagt afgørende vægt på, at de omkringboende ved en støjbelastning på 80 dB(A) i aftentimerne udsættes for sundhedsmæssigt skadelig støjforurening, som påvirker deres mulighed for hvile og restitution i betydeligt omfang. Uanset den samfundsmæssige betydning knyttet til rettidig færdiggørelse af cityringen finder nævnet derfor, at der ikke kan accepteres en udvidet arbejdstid med så voldsom en støjbelastning.

Natur- og Miljøklagenævnet bemærker i den forbindelse, at den af Københavns Kommune accepterede støjbelastning i aftentimerne (kl.18-22) efter den kommende støjmæssige regulering af metrobyggepladsen vil betyde, at de hårdest ramte af naboerne vil opnå et retskrav på genhusning eller Metroselskabets overtagelse af deres lejlighed. Nævnet finder ikke, at der med den nuværende gældende regulering efter miljøbeskyttelsesloven kan accepteres en sådan voldsom støjbelastning.

Nævnets sagkyndige medlem vedrørende sundhedsspørgsmål, Anders Carlsen, bemærker, at en støjbelastning på 95 dB(A) i dagtimerne kan give anledning til negative sundhedsmæssige påvirkninger for beboerne uanset, at de har mulighed for hvile og restitution i aften- og nattetimerne samt på søn- og helligdage. De omkringboende tilrådes derfor at søge ophold andetsteds i dagtimerne, ligesom Metroselskabet og Københavns Kommune bør give de omkringboende mulighed for andet opholdssted i fornødent omfang. Alle nævnets øvrige medlemmer kan tiltræde Anders Carlsens bemærkninger.

Nævnetsmedlemmerne Pernille Christensen (formand), Anders Carlsen, Martin Glerup, Jens Vibjerg, Per Larsen, Ole Pilgaard Andersen og Henrik Waaben bemærker herefter følgende for så vidt angår dagtimerne på hverdage og lørdage.

Københavns Kommune har i påbuddet af 23. april 2014 accepteret en støjbelastning på 95 dB(A) i dagtimerne (kl. 7-18) på hverdage og 77 dB(A) om lørdagen kl. 9-15. Henset til de helt særlige omstændigheder knyttet til anlægget af cityringen finder ovennævnte nævnetsmedlemmer, at en støjbelastning på 95 dB(A) i dagtimerne må accepteres. Nævnetsmedlemmerne bemærker imidlertid, at en støjbelastning på 95 dB(A) i dagtimerne kun yderst sjældent vil kunne accepteres efter det gældende lovgrundlag, og kun det forhold, at færdiggørelsen af cityringen har særdeles stor betydning, samt det forhold, at de omkringboende kun i en periode af ca. 4 måneder fra kommunens strakspåbud af 3. april 2014 til arbejdets afslutning medio august 2014, jf. påbuddet, udsættes for en støjbelastning på dette niveau, gør at nævnetsmedlemmerne efter omstændighederne kan acceptere en støjbelastning på 95 dB(A) ved nærmeste nabo i dagtimerne. Nævnetsmedlemmerne har endvidere lagt vægt på, at den støjmæssige regulering af metrobyggepladsen ved Marmorkirken efter det oplyste overgår til regulering ved bekendtgørelse udstedt af transportministeren den 1. juli 2014, og

at nævnets afgørelse derfor kun får virkning for en særdeles kort periode i forhold til den samlede anlægsperiode.

Flertallet forudsætter ved sin vurdering, at Metroselskabet og Copenhagen Metro Team vedblivende arbejder på en nedbringelse af støjbelastningen.

Nævnetsmedlemmerne Marion Pedersen, Leif Herman, Torben Astrup og Peter Thyssen kan ikke tiltræde flertallets afvejning, og finder at der bør ske en indskrænkende justering enten af den accepterede støjbelastning eller den daglige driftstid.

Nævnets afgørelse vedrørende støjgrænserne træffes herefter i overensstemmelse med flertallets indstilling.

2.2 Oplysningsgrundlaget

Natur- og Miljøklagenævnet har ingen bemærkninger til de støjberegninger som ligger til grund for Københavns Kommunes påbud af 23. april 2014.

Natur- og Miljøklagenævnet finder ikke, at det udgør mangelfuld sagsoplysning, at kommunen ikke har indhentet Metroselskabets vurdering af alternative tidsplaner. Natur- og Miljøklagenævnet finder ikke, at der grundlag for at anfægte Metroselskabets vurdering om, at udvidet arbejdstid i det ansøgte omfang er nødvendigt for en rettidig færdiggørelse af cityringen.

2.3 Aktindsigt

Klager har den 30. januar 2014 og den 14. marts 2014 anmodet om aktindsigt i sagen i Københavns Kommune. Nævnet kan umiddelbart tiltræde det af klager anførte om, at sagsbehandlingen af aktindsigtsanmodningen var mangelfuld. Københavns Kommune har i brev af 15. maj 2014 medgivet, at kommunen har begået fejl i behandlingen af aktindsigtsanmodningerne. Kommunen har samtidig anført, at der nu er givet fuld aktindsigt.

Nævnet lægger på baggrund af kommunens oplysninger til grund, at aktindsigtsanmodningen nu er imødekommet fuldt ud og henset til, at klager har haft lejlighed til at udtale sig på baggrund af det modtagne materiale under nævnets behandling af sagen, finder nævnet, at Københavns Kommunes påbud af 23. april 2014 ikke af denne grund må anses for ugyldigt.

2.4 Københavns Kommunes strakspåbud af 3. april 2014.

Københavns Kommune meddelte den 3. april 2014 et strakspåbud vedrørende støjbelastningen fra metrobyggepladsen ved Marmorkirken. Efter sit indhold udløb strakspåbuddet den 22. april.

Henset til påbuddets udløbsbestemmelse, finder Natur- og Miljøklagenævnet, at klagesagen vedrørende dette påbud har mistet sin aktualitet, hvorfor nævnet ikke foretager sig yderligere i denne sag.

3. Nævnets afgørelse

Københavns Kommunes påbud af 23. april 2014 vedrørende støjende aktiviteter på metrobyggepladsen ved Marmorkirken ændres, således at støjgrænserne i vilkår 2 og 9 affattes som nedenfor:

Ugedag	Tidspunkt	Støjbelastning
--------	-----------	----------------

Hverdage	07.00-18.00	95 dB(A)
Lørdage	09.00-15.00	77 dB(A)

Aktiviteter	Mandag – fredag 07.00-18.00	Lørdag kl. 09.00-15.00
Udgravning af øverste del af byggegruben, pælekapning samt armerings- og forskalningsarbejde	90 dB(A)	72 dB(A)

Natur- og Miljøklagenævnet foretager sig ikke yderligere vedrørende Københavns Kommunes straks-påbud af 3. april 2014.

På Natur- og Miljøklagenævnets vegne

Flemming Krog Bjerre
Fuldmægtig