

Ärendenummer
TRV 2021/54284

Vänligen ange alltid detta diarienummer
vid kontakter med Trafikverket

Dokumentdatum
2024-01-26

Kopia till
Diariet

mmd.nacka.avdelning3@dom.se

Trafikverket ansökan om tillstånd för vattenverksamhet avseende anläggandet av väg 259. Ert mål nr M 6402–22

Med anledning av tingsrättens föreläggande i aktbilaga 110 och efter medgivet anstånd inkommer Trafikverket med yttrande i målet.

Delegering av frågor om tätningskoncept m.m.

Ett missförstånd föreligger. Det har aldrig funnits någon avsikt från Trafikverkets sida att delegera beslutskompetens till länsstyrelsen avseende frågor kring tätningskoncept och justeringar av anläggningens utförande m.m. Domstolens tolkning kan ha sin grund i vissa oklarheter i Trafikverkets ansökningshandling, aktbilaga 1.

På s. 27f. framgår här under rubriken 7.3.2 ”Val av provotid med provisorisk föreskrift” till exempel följande:

Ett tillstånd för en tunneldrivning i berg med tätning bör därför, konceptuellt sett, innehålla en viss flexibilitet. Tillståndshavaren måste ges möjlighet att anpassa sig till oförutsägbara förhållanden. Med sitt förslag till **provisoriskt villkor** vill Trafikverket ges en sådan möjlighet. Istället för att styras av villkor ska tunneldrivningen ske inom ramen för **ett kontrollprogram** i ett mycket nära samarbete med tillsynsmyndigheten. Mycket höga krav måste här ställas på Trafikverkets redovisning och arbetsmetoder. Verket ska inte heller självt **ensidigt** få bestämma över vilka åtgärder som ska respektive inte ska vidtas.

Det är också möjligt att tolkningen till viss del har sitt ursprung i det sista stycket i den provisoriska föreskriften P1. Stycket lyder:

Om konsekvenserna för omgivningen avseende tunneldrivningen för Glömstatunneln respektive Flemingsbergstunneln förändras i förhållande till den ursprungliga bedömningen ska Trafikverket **tillsammans med tillsynsmyndigheten** och, i förekommande fall, granskningsgruppen överväga behovet av åtgärder.

Slutligen har nog den valda placeringen av förslagen till provotid i avsnitt 10 ”Förslag till villkor” bidragit till oklarheten. En bättre ordning hade kanske varit att ge dessa förslag kring provotid ett eget avsnitt. Hur som helst, vad gäller kursiveringarna i de texter som citeras ovan vill Trafikverket göra följande förtydliganden.

”Provisoriskt villkor”

Det är i sammanhanget viktigt att lyfta fram att P1. under ansökningshandlingens avsnitt 10.3 ”Prövotidsförfarande” inte är ett villkorsförslag utan istället ett förslag till en provisorisk föreskrift enligt 22 kap. 27 § 2 st miljöbalken. Trafikverket ber om

ursäkt för felskrivningen. Det bör då även poängteras att en sådan prøvotidsföreskrift alltid – efter initiativ från tillsynsmyndigheten eller verksamhetsutövaren – kan ändras av domstolen så länge prøvotidsförfarandet pågår. Här finns inte heller några särskilda förfaranderegler på det sätt som till exempel gäller vid ändring av villkor¹. Mer om detta nedan.

”För ett kontrollprogram”

Lämnande av information till en tillsynsmyndighet är att betrakta som ett försiktighetsmått enligt 2 kap 3 § miljöbalken². Den rapporteringsskyldighet som framkommer av den provisoriska föreskriften P1. kommer att utgöra kärnan i projektets kontrollprogram enligt förslaget till villkor 22. På detta sätt ges tillsynsmyndigheten en god överblick samt insikt i hur tunneldrivningen bedrivs av Trafikverket.

Tanken är att denna rapporteringsskyldighet sedan ska kombineras med en åtgärdsplan för oförutsedd händelseutveckling. Syftet med planen blir att säkerställa att projektet vidtar de skyddsåtgärder som är lämpliga om tunneldrivningens konsekvenser för omgivningen förändras i negativ riktning i förhållande till de bedömningar som tidigare gjordes i miljökonsekvensbeskrivningen. Vid behov har sedan både Trafikverket och tillsynsmyndigheten, var för sig eller tillsammans, möjlighet att underställa det sammanställda kunskaps- och åtgärdsunderlaget till en särskild granskningsgrupp. Mer om denna åtgärdsplan nedan.

”Ensidigt” och ”tillsammans med tillsynsmyndigheten”

Syftet med den provisoriska föreskriften P1. har aldrig varit att delegera någon beslutanderätt vare sig till tillsynsmyndigheten eller till granskningsgruppen. Det är Trafikverket som är ansvarig verksamhetsutövare för tunneldrivningen och det är också Trafikverket som slutligen kommer att fatta alla beslut om till exempel tätningkoncept och justeringar av anläggningens utförande vid projektets tunneldrivning. För undvikande av ytterligare missförstånd föreslår Trafikverket därför att det citerade stycket ovan utgår från den provisoriska föreskriften P1.

Kontroll av tunneldrivningen

Vid den ordning som Trafikverket föreslår har länsstyrelsen kvar sitt fulla tillsynsmandat enligt 26 kap. miljöbalken. Ett prøvotidsförfarande med provisoriska föreskrifter ger inte verksamhetsutövaren något skydd under rättskraften. Eftersom en prøvotidsföreskrift dessutom tämligen formlöst kan ändras så länge prøvotiden pågår har länsstyrelsen också alltid möjlighet att hos domstolen initiera en omprövning av föreskriften P1. Detta till exempel om man av någon anledning skulle vara missnöjd med hur Trafikverket bedriver sin tunneldrivning. En sådan begäran hos domstolen kan då även kombineras med åtgärder enligt 26 kap. miljöbalken där verksamhetsutövaren till exempel förbjuds att fortsätta sin tunneldrivning intill dess en ändring eller ett undanröjande av föreskriften skett.

¹ Jfr t.ex. 24 kap. 5 och 13 § miljöbalken

² Se t.ex. prop. 1997/98:45 del 2 s. 15.

Åtgärdsplan

Trafikverket åtar sig att i god tid innan huvudförhandlingen ta fram en åtgärdsplan som i sig inbegriper en åtgärdstrappa som ska följas vid en oönskad händelseutveckling kopplad till tunneldrivningens grundvattenpåverkan. Beslut kring vilka åtgärder som ska vidtas i en viss situation baseras då på faktiska bergförhållanden som framkommit i samband med tunneldrivningen samt även den omgivningspåverkan som observerats inom ramen för kontrollprogrammet enligt förslaget till villkor 22. I samband med att denna åtgärdsplan presenteras så kommer Trafikverket också att åta sig att följa planen. Detta formulerat i ett särskilt villkor. En liknande och bindande "åtgärdstrappa" har använts med stor framgång inom E4 Förbifart Stockholm. Länsstyrelsen och Trafikverket har varit nöjda med trappans funktion både som villkor och som ett stöd vid tillsyn samt projektstyrning.

Lämpligheten av provotid

Otydligheter i föreläggandet aktbilaga 110

För Trafikverket är det oklart vad domstolen menar med sin formulering "ett yrkande i andra hand" i föreläggandets sista stycke. Yrkandena i målet ska spegla tillståndsplikten. Trafikverket kan dock inte se att frågor kring provotid specifikt skulle vara centrala för just tillståndsprövningen. Tillåtligheten för de vattenverksamheter som ansökan omfattar är redan prövade inom ramen för vägplan. Tillstånden ska då också lämnas³. Satt i denna kontext kan Trafikverket inte se hur just ett "yrkande i andra hand" skulle kunna utgöra ett alternativ till den föreslagna provotiden med provisorisk föreskrift. Denna oklarhet innebär att det blir svårt för Trafikverket efterkomma föreläggandet i denna del.

Enligt Trafikverkets uppfattning har lämplighetsfrågan kring provotid egentlig betydelse bara i förhållande till hur tillstånden bör regleras och sedan tillämpas. Detta i belysning framförallt utifrån dynamiken mellan 2 kap. 3 och 7 § miljöbalken. Å ena sidan är den som bedriver en verksamhet enligt balken alltid skyldig att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att den verksamhet som bedrivs medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av paragrafen framgår också att i samma syfte ska bästa möjliga teknik användas vid yrkesmässig verksamhet. Å andra sidan gäller kraven bara i den utsträckning det inte kan anses orimligt att följa dem. Vid denna bedömning av proportionalitet ska då särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Som sagt är det inte helt klart för Trafikverket vad domstolen nu efterfrågar som ett alternativ till en provotid med provisoriska föreskrifter. Det är möjligt – utifrån Trafikverkets rena spekulation – att domstolen efterfrågar den ordning där tillstånd för vattenverksamhet avseende bergstunnlar förenas med fasta villkor avseende tillåtet

³ Se 11 kap. 23 § miljöbalken. 2 p.

inläckage. Då sådana villkorskonstruktioner har visat sig vara negativa för både miljö och samhällsekonomi vill Trafikverket undvika en sådan reglering. Trafikverket utvecklar nedan varför ett provotidförfarande med provisoriska föreskrifter är en mer lämplig ordning.

Lämpligheten av en provotid med provisoriska föreskrifter

Inledningsvis vill Trafikverket hänvisa till avsnitten 7.2.1. "Inledning", 7.2.2 "Reglering av försiktighetsmått enligt miljöbalken", 7.3.1 "Inledning" och 7.3.2 "Val av provotid med provisorisk föreskrift" i ansökningshandlingen. Här motiverar Trafikverket närmare sin utformning av ansökan. Trafikverket vill här särskilt betona:

- De risker som forskning lyft fram inom ramen för tunneldrivning i berg⁴.
- Att det saknas ett rakt orsakssamband mellan en viss storlek på ett inläckage av grundvatten och uppkomst av skador eller andra olägenheter för omgivningen.
- De inneboende osäkerheter som alltid föreligger kring bergtekniska, geologiska, hydrogeologiska förutsättningar m.m. inför en tunneldrivning i typiskt svenskt kristallint berg.

Ambitionen från Trafikverkets sida är att genom ett provotidsförfarande med provisoriska föreskrifter bibehålla en nödvändig flexibilitet för verksamhetsutövaren så att tunneldrivning i berg kan utföras på bästa möjliga sätt avseende både samhällsekonomi och miljö. Iden springer ur de erfarenheter och de svårigheter som man erfarit i tidigare projekt, där fasta inläckagevillkor tillämpats. Några av dessa erfarenheter redovisas nedan.

Torsgatstunneln

I en ansökan under våren 2005 till den dåvarande Miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt – avseende anläggandet av en tillfällig arbetstunnel vid Torsgatan inom ramen för projekt Citybanan – hade det dåvarande Banverket föreslagit ett visst inläckagevillkor om 22 liter per minut. Under målets handläggning gjordes sedan en justering till 30 liter per minut, vilket också blev den tillåtna inläckage som domstolen fastställde i det tillstånd som meddelades den 20 december 2006⁵.

Efter en ansökan från Trafikverkets sida om att öka detta inläckage så medgav Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt den 9 januari 2012 att det aktuella inläckaget fick ökas till 55 liter per minut⁶. Miljökonsekvenserna av en sådan ökning bedömdes av domstolen som försumbara.

Av domskälen framgår att det under den faktiska tunneldrivningen för Torsgatstunneln visats sig att kvalitén på berget varit sämre än den som prognostiserats. Berget var till stora delar kraftigt uppsprucket. Den möjliga tätningen av tunneln påverka-

⁴ Se s. 15 i Johanna Merisalu och Lars Rosén "Villkorsutformning för grundvattenbortledning vid undermarksbyggande" Chalmers Tekniska Högskola Göteborg 2020

⁵ Mål nr M 18324-05

⁶ Mål nr M 1624-07

des också negativt av att svaghetszonen i många områden innehöll lera. Detta innebar svårigheter att få in injekteringsmedel och att läckage därför uppstått i takt med att det finkorniga materialet eroderats.

Utifrån dessa erfarenheter bedömdes det inte möjligt att med en fortsatt efterinjektering nå ned till det reglerade inläckagevärdet på 30 liter per minut utan att utföra en betonglining. Detta beräknades dock till en kostnad på ca 160 miljoner kr. Härutöver tillkom en samhällsekonomisk kostnad om ca 200–400 miljoner kr avseende en förskjuten trafikstart för Citybanan. Arbeten med lining skulle också innebära negativa miljömässiga konsekvenser i form av bl.a. vibrationer och en ökad mängd transporter.

E4 Förbifart Stockholm

Den 4 december 2015 meddelade Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt tillstånd avseende grundvattenbortledning för byggande och drift av E4 Förbifart Stockholm⁷. I villkor 7 till tillståndet reglerades att inläckaget av grundvatten i berganläggningar under drifttiden inte fick överstiga vissa bestämda flöden.

Under våren 2019 började man från projektets sida se tecken på att det skulle bli svårt att klara villkoren och tunneldrivningen stoppades temporärt. Nya tätningkoncept togs fram, parallellt med att man arbetade med andra skadebegränsande åtgärder. Ett stort problem med de strikta kraven på inläckage var emellertid att åtgärder för infiltration, som i sin tur kunnat minska risken för skador, istället bidrog till inläckaget och på så sätt ytterligare försvårade villkorens efterlevnad.

Under våren 2021 ansökte Trafikverket därför om ett påbyggnadstillstånd för utökning av inläckaget avseende bland annat delsträckan ”Grimsta, Hässelby södra delen av trafikplats Vinsta”. Som skäl för utökningen angav Trafikverket att de inläckagemängder som reglerats i tillståndet hade bestämts utifrån vissa antaganden i utredningar som prognostiserade vissa berggrundsförhållanden utifrån täthetsklasser men att förhållandena visat sig sämre än väntat.

Trafikverket menade i sin ansökan att det helt enkelt inte varit möjligt att på förhand avgöra den mängd grundvatten som i framtiden skulle komma att läcka in i bergtunnlarna. Detta menade man även hade konstaterats i domstolspraxis och hänvisning gjordes då till två avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen⁸. I ett av dessa tillstånd, som gällde en grundvattenbortledning i samband med en dubbelspårsutbyggnad för en bergtunnel i Strängnäs, har hovrätten på s. 7 i domskälen konstaterat följande:

Detta mål avser prövning av vattenverksamhet avseende bortledning av grundvatten i samband med tunneldrivning i en bergmatris med heterogena förhållanden. I en sådan verksamhet är det svårt att på förhand förutsäga mängden inläckande grundvatten. Ett eventuellt inläckage av vatten är beroende av de geologiska och hydrogeologiska förhållandena på platsen vilka är svåra att få full kunskap om innan

⁷ Mål nr M 3346–11

⁸ Mark- och miljööverdomstolens domar den 11 november 2014 i mål nr M 493–14 respektive den 18 februari 2020 i mål nr M 12389–18.

tunneldrivningen genomförts. Det finns inte heller något direkt samband mellan inläckande vatten och eventuell uppkomst av skador i omgivningen⁹.

Även vid sin ansökan om ett påbyggnadstillstånd för E4 Förbifart Stockholm kunde Trafikverket konstatera att berget under drivningen av bergtunneln visat sig vara mer svårinjekterat än förväntat och att bergets vattenförande förmågan också varit väsentligt högre än det som ursprungligen beräknats. De faktiska bergklasserna stämde inte heller överens med de klasser som ursprungligen prognostiserats. Berget var även här mer finsprucket och hade fler sprickzoner där vissa av de smala sprickorna också var lerfyllda. Trots att tätningens omfattning hade ökat väsentligt så kunde Trafikverket inte heller i detta projekt uppfylla ett i villkor fastställt värde för inläckage.

Det enda säkra alternativet var i så fall att använda en tät betonglining och detta då till en merkostnad om åtskilliga miljarder kronor. En sådan arbetsmetod skulle också leda till att färdigställandet av E4 Förbifart Stockholm i sin helhet försköts med upp emot fyra år. Denna försening motsvarar i sig en samhällskostnad om cirka 6 miljarder kr. Byggmetoden med lining skulle också innebära att en väsentligt större mängd betong och stål skulle behöva användas. Tillverkningen samt transportererna skulle då leda till utsläpp av koldioxid m.m.

Mark- och miljödomstolen avslag Trafikverkets ansökan och frågan om en utökning av det inläckage som kan tillåtas är nu föremål för prövning hos Mark- och miljööverdomstolen. Dom kan förväntas under innevarande år.

I skrivande stund, och i väntan på ny dom, har ca 1,5 miljarder kronor lagts på utökad tätning, men det kan konstateras att projektet alltjämt har för höga inläckage på en av delsträckorna. Å andra sidan finns det inte någon kvarstående skadeutveckling som skulle upphöra om tunnarna tätas ytterligare. Vid ett eventuellt avslag hos Mark- och miljööverdomstolen kommer således Staten genom Trafikverket att tvingas lägga ut till flera miljarder kronor på att åtgärda ett inläckage som överhuvudtaget inte har någon skadlig omgivningspåverkan. Det blir då endast villkorsefterlevnad som styr den fortsatta tätningen. Detta kommer i sin tur att bidra till ett onödigt användande av naturresurser, ökat klimatavtryck och lokala miljöstörningar såsom buller, vibrationer och ökad trafik under flera år. Det är vare sig lämpligt ur ett miljömässigt eller ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Varbergstunneln

Den 28 november 2018 meddelade Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt tillstånd för vattenverksamhet avseende anläggandet av en tunnel i Varberg¹⁰. I villkor till tillståndet reglerades att grundvattenbortledningen för anläggningsdelar inbegripet bergtunnlar under bygg- och driftskedet skulle innehålla de

⁹ Detta resonemang och även de hänvisningar som sker i det senare avgörandet är i och för sig hänförliga till valet mellan rikt- eller begränsningsvärden för inläckaget under ett byggskede men Mark- och miljööverdomstolens konstateranden i denna del har också full relevans vad gäller utformningen av villkorskonstruktioner för inläckage överhuvudtaget

¹⁰ Mål nr M 465–17

värden för inläckage som angavs i en tabell. Under våren 2023 ansökte Trafikverket hos samma domstol om ett påbyggnadstillstånd för en utökning av detta inläckage. Även denna ansökan motiverades med att det idag läcker in en större mängd vatten i tunnelanläggningen än vad som kunde beräknas vid den ursprungliga ansökan. Bedömning av inläckaget har således visat sig vara en underskattning. Sammantaget innebär nu fler sprickor, lägre tätningseffekt och mer grundvatten att inläckaget blivit betydligt större än förväntat.

Trafikverket har även för Varbergstunneln genomfört omfattande efterinjekteringsinsatser för att på så sätt minska inläckaget. Denna efterinjektering har dock sina begränsningar och enligt de beräkningar som nu gjorts utifrån den kunskap som succesivt vuxit fram kring tunnelanläggningens förhållande till aktuell bergmatrik så kommer det inte heller att vara möjligt för Trafikverket att nå den begränsning av inläckaget som regleras i det ursprungliga tillståndet. Järnvägsdriften i tunneln förutsätter därför ett nytt tillstånd. I Trafikverkets ansökan om påbyggnadstillstånd konstateras vidare att risken för sättningsskador på byggnader m.m. också överskattats i den ursprungliga prövningen. Trafikverket leder idag bort mer grundvatten än vad som ursprungligen reglerats. Trots denna sänkning av grundvattennivå är mängden sättningsskador i det närmaste försumbara.

Trafikverkets ansökan om påbyggnadstillstånd för denna tunnel i Varberg är idag fortfarande föremål för mark- och miljödomstolens prövning och en dom kan förväntas under innevarande år.

Utbyggnad av tunnelbana

I detta sammanhang bör också lyftas fram att Region Stockholm under hösten 2023 gått ut med ett samrådsunderlag för omprövning av driftvillkor avseende det tillåtna inläckaget avseende fem av de tio delsträckorna till det vattenrättsliga tillstånd som gäller utbyggnaden Kungsträdgården-Nacka.

- För delsträckan Saltsjön föreligger ett behov av att utöka inläckaget från 100 till 200 l/min.
- För delsträckan 2a, Sofia föreligger ett behov av att utöka inläckaget från 80 till 150 l/min.
- För delsträckorna 2b, Katarina Bangata mot söderort och 2c, Katarina Bangata mot Nacka föreligger behov att öka tillåtna inläckage från 35 l/min respektive 30 l/min till sammanlagt 140 l/min.
- För delsträckan 4a, Luma från 125 till 245 l/min.

Av samrådsunderlaget framgår att erfarenheter från den tunneldrivning som utförts hittills har visat att miljökonsekvenserna av dessa utökade inläckage i aktuella områden är små eller uteblir.

Konsekvenser av fasta villkor och behov av omprövning

De ovan beskrivna omprövningarna visar problemen och riskerna med fasta inläckagemängder reglerade i villkor redan vid tillståndsgivningen. Vid tunneldrivning i ett kristallint berg med heterogena förhållanden är det inte möjligt att på förhand

förutsäga den mängd grundvatten som kommer att läcka in i tunneln både under ett bygg- och ett driftskede. Det faktiska inläckaget blir alltid beroende av platsspecifika geologiska och hydrogeologiska förhållanden samt hur omfattande och avancerad injektering som kan utföras. De fasta inläckagevillkoren tvingar fram lösningar som inte är optimerade ur ett helhetsperspektiv. Nuvarande praxis där framtida inläckage för bergtunnlar regleras redan i villkor för tillståndet innebär ofrånkomligen att en verksamhetsutövare många gånger kommer att tvingas till den typ av omprövningar som beskrivs ovan.

Trafikverket menar att detta behov av omprövning visar att de ursprungliga tillstånden inte blivit väl utformade. Eftersom överträdelser av villkor till ett tillstånd innebär straffbarhet¹¹ så blir omprövning många gånger den enda möjliga lösningen när tunneln antingen inte går att täta i enlighet med det krav på inläckage som ursprungligen uppställts av domstolen eller att villkorsefterlevnaden innebär fullständigt orimliga kostnader i förhållande till skyddet för omgivningen.

Detta drabbar också våra domstolar. Till exempel kan omnämnas att bara omprövningen av inläckagen för E4 Förbifart Stockholm idag handlagts av domstolar i två år och nio månader. Prövningen inbegriper dessutom nästan 1 000 sakägare. Det omprövningsbehov som dessa fasta villkorskonstruktioner typiskt sett genererar ligger således stick i stäv med de nuvarande ambitionerna hos lagstiftaren att förenkla och förkorta tillståndsprocesserna enligt miljöbalken¹².

Dessutom innebär dessa omprövningar betydande administrativa och ekonomiska risker för de verksamheter som är beroende av tillstånden för sitt genomförande. Det är ingen bra ordning. I detta sammanhang bör lyftas fram att en ändring av en prövotidsföreskrift kan ske betydligt mer formlöst och förhoppningsvis fortare än ändring av ett villkor eller i värsta fall ett påbyggnadstillstånd.

En annan aspekt som bör lyftas fram är att dessa villkorskonstruktioner baserade på tidiga prognoser även kan begränsa utrymmet för andra verksamheter i den nya bergtunnelns närhet. Prognososäkerheten kan nämligen lika ofta innebära att inläckaget överskattas. Tillståndet kommer då att reglera en högre bortledning än vad som faktiskt förekommer. Det gäller exempelvis för E4 Förbifart Stockholm på Lovön och omkring Sätra. En framtida verksamhetsutövare med ett behov av en grundvattenbortledning i dessa områden kan få svårt att bedöma den hydrogeologiska situationen korrekt när de vid sin projektering utgår från den mängd grundvatten som regleras i villkoren till projektets tillstånd. Detta riskerar att onödigt begränsa det framtida utrymmet för undermarksexploatering. Denna risk elimineras om bergtunnelns driftvillkor istället bestäms inom ramen för ett prövotidsförfarande.

Utöver detta så vill Trafikverket lyfta fram att verksamhetsutövare ofta väljer att efterleva ett onödigt strängt inläckagevillkor istället för att ansöka om en omprövning.

¹¹ Jfr 29 kap. 4 § första stycket 2 p. miljöbalken

¹² Se till t.ex. Dir. 2023:78 "Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken" och SOU 2022:33 "Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen"

Detta görs trots att den tätning som man då utför inte har någon egentlig betydelse för tunneldrivningens omgivningspåverkan. Det blir villkoret som styr tätningsbehovet. Ett sådant arbetssätt står i direkt motsats till miljöbalkens mål då det helt i onödan genererar en användning av koldioxidpåverkande resurser som stål, betong och transporter. Detta genererar givetvis också ytterligare kostnader. Men satt i en kontext av straffbarhet vid villkorsöverträdelser och de tidsutdräkter samt risker som alltid är förknippade med omprövningar så blir denna tätning i onödan i allra högsta grad ett rationellt val. Det blir således bara i de situationer där ytterligare tätning helt enkelt inte blir tekniskt möjlig eller fullständigt ekonomiskt orimlig som verksamhetsutövaren väljer att gå den törnbeströdda stig som förhoppningsvis leder till omprövning av villkoret.

Något i övrigt kring tillståndsprövning för bergstunnlar m.m.

Det finns ett flertal exempel på berganläggningar som har fått tillstånd helt utan villkor för inläckage. För Mariedammstunneln på dubbelspårsutbyggnaden Hallsberg-Degerön meddelade Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt den 1 juli 2019¹³ ett sådant tillstånd. I domskälen diskuteras om tillståndet behövde begränsas med villkor för inläckage men domstolen konstaterade att detta inte behövdes då Trafikverket redan åtagit sig en viss tätning för tunnelns funktion samtidigt som miljöeffekterna från bortledningen var begränsade vid eventuella avvikelser då tunneln sträckte sig genom skogsmark.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts meddelade den 13 februari 2014¹⁴ ett tillstånd för Stockholm stad att under bygg- och drifttiden bortleda inläckande grundvatten från bergförlagda utrymmen för bussterminal i Katarinaberget vid Slussen och detta utan att tillståndet förenades med fasta villkor för grundvattenbortledningens storlek. I domen bemyndigades tillsynsmyndigheten att meddela närmare villkor om åtgärder och försiktighetsmått rörande grundvattnet. Eventuella villkor avseende grundvattenbortlednings storlek under drifttiden sattes på provotid tillsammans med frågor om skadlig påverkan på energibrunnar, byggnader och andra anläggningar. Praxis i miljötillstånd för gruvor är också att tillstånd för bortledning av grundvatten meddelas utan villkor kring inläckagets storlek¹⁵.

Sammanfattning

Någon vägledning kring miljöbalkens krav på proportionalitet mellan nytta och skyddsåtgärder kan knappast härledas från de krav på inläckage som reglerats i tidigare tillstånd för bergstunnlar. Mängden omprövningar visar att sådana fasta villkorskrav på inläckage knappast kan anses återspegla vad som är bästa möjliga teknik i miljöbalkens mening. Trafikverket hänvisar här också till det som ovan anförts kring svårigheter att prognostisera bergkvalitet och valet mellan att täta i onödan framför att söka omprövning. Bara det faktum att det är tekniskt möjligt att uppnå låga inläckagevärden vid byggnationen av en bergtunnel kan knappast i sig utesluta

¹³ Mål nr M 3903–18

¹⁴ Mål nr M 1425–12

¹⁵Jfr t.ex. tillstånd för Dannemora gruva meddelat av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt den 22 juni 2023, mål nr M 4653–22.

ett arbetssätt där domstolen istället skjuter upp frågan om de slutliga villkoren under en prövotid.

Den teknik som bäst motsvarar miljöbalkens krav motsvaras istället enligt Trafikverkets uppfattning av ett arbetssätt som vid tunneldrivning utgår från faktiska istället för antagna geologiska och hydrogeologiska förhållanden. Vid tillståndsprövningen måste beaktas att tätning av tunnlar endast är en av flera åtgärder som kan vidtas för att minska grundvattenbortledningens effekter på omgivningen. Behovet av tätning måste också kunna anpassas till inläckagets faktiska omgivningspåverkan. Kostnader och resursanvändning måste ställas mot andra möjliga skyddsåtgärder som infiltration, markstabilisering, återställande av våtmarker eller andra åtgärder.

Det iterativa arbetssätt för tunneldrivning tillsammans med den åtgärdsplan för hantering av omgivningspåverkan som Trafikverket föreslår i denna ansökan är det som på bästa sätt når upp till miljöbalkens krav på en rimlig och adekvat resursanvändning. Kombinerat med de verktyg som länsstyrelsen har inom ramen för tillsyn och möjligheten att initiera ändring av den provisoriska föreskriften gör att det också kommer att finnas effektiva medel för att tillse att oacceptabel påverkan på människors hälsa eller miljön inte uppkommer. Liknande arbetssätt med förordnanden om prövotid för slutliga villkor avseende inläckage har ju också tidigare medgetts av denna domstol¹⁶.

Övriga frågor

Vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn

Regeringen har vid ett extra insatt sammanträde den 19 januari i år beslutat att inte ta upp vissa av de överklaganden som inkommit över Trafikverket beslut den 7 november 2022 att fastställa aktuell vägplan. Övriga överklaganden har avslagits. Vägplanen har således vunnit laga kraft. Regeringens beslut bifogas, [bilaga 1](#).

Trafikverket har för avsikt att kontakta domstolen under nästa vecka 5 för att då inleda diskussionen kring planering för huvudförhandling både för denna ansökan och även ansökan om tillstånd för vattenverksamhet, ert mål M 188–22, avseende anläggandet av Vårbybroarna och trafikplats Gömmaren.

Med vänlig hälsning

Ulf Edling

Verksjurist

¹⁶ Jfr till exempel deldomar den 24 november 2017 i mål nr M 7039–15 och 25 maj 2018 Mål nr M 598–17 avseende anläggande och drift av tunnelbana från Akalla till Barkarby station respektive Odenplan till Arenastaden.