

Nacka tingsrätt

Mark- och miljödomstolen

YTTRANDE

Mål nr M 10098-24; tillstånd till bortledande av grundvatten m.m. med anledning av anläggande och drift av tunnelbana från Fridhemsplan till Älvsjö samt tunnelbanedepå vid Älvsjö

Region Stockholm, Förvaltning för utbyggd tunnelbana ("Regionen"), hänvisar till mark- och miljödomstolens föreläggande den 27 januari 2026 (aktbil. 754), genom vilket Regionen har getts möjlighet att justera föreslaget utredningsvillkor (U1) och provisorisk föreskrift (P1) med anledning av MÖD:s dom den 26 januari 2026 i mål nr M 12299-24. Regionen anför följande.

A. Bakgrund

1. I MÖD:s mål nr M 12299-24 hade domstolen att pröva vad som utgör en lämplig villkorsreglering för inläckande grundvatten till bergtunnlar inom ramen för anläggande och drift av Tvärförbindelse Södertörn. Trafikverket hade av mark- och miljödomstolen meddelats tillstånd till bl.a. bortledning av grundvatten för genomförandet av projektet och i tillståndet föreskrevs slutliga villkor för inläckande grundvatten till bergtunnlar under både bygg- och drifttiden.
2. Trafikverket överklagade mark- och miljödomstolens avgörande till MÖD och yrkade att de slutliga villkoren för inläckande grundvatten till bergtunnlarna skulle upphävas och att frågan för majoriteten av tunnlar istället skulle skjutas upp under en provotid. Inläckaget till övriga tunnlar föreslogs hanteras inom ramen för kontrollprogrammet. Trafikverket föreslog provotidsföreskrifter som i stora drag gick ut på att verket skulle kontrollera det till tunnlar inläckande grundvattnet mot upprättade prognoser och att omgivningspåverkan hölls inom det som redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen, samt att verket, vid avvikelser från detta, skulle vidta åtgärder i enlighet med en av verket upprättad åtgärdsplan. Trafikverket

föreslog att provotiden skulle kopplas till avslutandet av tätningsåtgärderna för de aktuella tunnarna och att det skulle föreskrivas skyldighet för Trafikverket att stämma av med tillsynsmyndigheten innan tätningsåtgärderna avslutas.

3. MÖD beslutade att upphäva de slutliga villkoren och skjuta upp frågan om inläckande grundvatten till de aktuella tunnarna under en provotid i enlighet med Trafikverkets yrkanden. MÖD justerade Trafikverkets förslag till provotidsförfarande huvudsakligen genom att det föreskrevs en skyldighet för verket att underrätta tillsynsmyndigheten vid avvikelser från inläckageprognoserna eller om omgivningspåverkan blivit större än vad som redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen, samt behörighet för tillsynsmyndigheten att besluta om åtgärder i sådana situationer. Därutöver föreskrevs att Trafikverket ska meddela tillsynsmyndigheten när tätningsåtgärderna ska avslutas, att detta meddelande ska ske innan installations- och anläggningsarbeten som förhindrar vidare tätningsåtgärder genomförs, och att tillsynsmyndighetens godkännande krävs för att avsluta tätningsåtgärderna och övergå till installations- och anläggningsarbeten om det faktiska inläckaget vid denna tidpunkt överskrider Trafikverkets prognoser.
4. Av domskälen framgår att den huvudsakliga anledningen till att MÖD föreskrivit en underrättelseskyldighet för Trafikverket och behörighet för tillsynsmyndigheten att besluta om åtgärder var att domstolen ansåg att Trafikverkets förslag skulle innebära en mer eller mindre oreglerad omgivningspåverkan. Detta eftersom det skulle stå verket fritt att välja om skyddsåtgärder ska vidtas vid överskridanden av inläckageprognoserna och konsekvensbedömningarna. Domstolen konstaterar att det av åtgärdsplanen framgick att Trafikverket vid avvikelser skulle bedöma risken med ökat inläckage, ökad grundvattensänkning eller sättningar, och att denna bedömning skulle kunna resultera i att ingen faktisk åtgärd vidtas. Av planen framgick vidare att även om riskbedömningarna skulle peka på att åtgärder behövs, så skulle inga faktiska åtgärder behöva vidtas om Trafikverket skulle bedöma att kostnaderna och resursförbrukningen för åtgärderna i allt väsentligt överstiger nyttan. Domstolen konstaterar att Trafikverkets förslag skulle innebära att det lämnas åt Trafikverket att bedöma vilken omgivningspåverkan som är acceptabel och göra rimlighetsavvägningar mellan nyttan av och kostnaden för skyddsåtgärder, vilket varken ansågs lämpligt eller förenligt med miljöbalkens regler. Domstolen anger istället att påverkan till följd av inläckaget *i någon mån* måste regleras i tillståndet.

5. Trafikverket hade under målets handläggning förklarat att det inte är möjligt att utföra ytterligare sedvanliga tätningsarbeten i tunnlarna när installationsarbeten påbörjats. MÖD fann med anledning av detta att det inte var lämpligt att Trafikverket *i alla situationer* skulle få fatta beslut om att avsluta tätningsåtgärderna. MÖD ansåg vidare att det inte var tydligt vad som avsågs med att ”stämna av med tillsynsmyndigheten” eller vilket mandat tillsynsmyndigheten skulle ha om parterna inte kom överens om att tätningsåtgärderna kan avslutas. Det var mot bakgrund av detta som MÖD beslutade att införa krav för Trafikverket att meddela tillsynsmyndigheten när tätningsåtgärderna ska avslutas och att dessa åtgärder inte får avslutas och installationsarbeten påbörjas *om inläckaget vid denna tidpunkt överskrider Trafikverkets prognoser*.

B. Regionens överväganden

B.1 Inledning

6. Regionen uppfattar det som att utformningen av provotidsförfarandet för Tvärförbindelsen är ett resultat av att det var en sådan utformning som föreslogs av Trafikverket. MÖD har utgått ifrån Trafikverkets förslag och gjort de justeringar som krävts för att förslaget ska fungera och för att det ska vara förenligt med miljöbalkens krav. Regionen menar emellertid att avgörandet inte kan tas till intäkt för att en något annorlunda villkorsreglering för inläckande grundvatten till bergtunnlar inte skulle kunna vara möjlig i ett annat fall med andra förutsättningar. Något sådant generellt ställningstagande går inte att utläsa ur domen. Något som emellertid går att utläsa är att MÖD anser att *slutliga villkor* med fasta gränser för tillåtna mängder inläckande vatten kan vara olämpligt vid tunnelprojekt. Vidare får det inte vara upp till verksamhetsutövaren att bedöma vilken påverkan som är acceptabel eller vilka åtgärder som är rimliga. Istället måste påverkan på något sätt regleras och det ska också vara tydligt vilket utrymme tillsynsmyndigheten har att ställa krav.
7. Regionen menar sammanfattningsvis att föreslagen provisorisk föreskrift i tillräcklig utsträckning reglerar påverkan, att det är tydligt att tillsynsmyndigheten har behörighet att vidta tillsynsåtgärder, att tillsynsmyndigheten bör ges utrymme att medge avvikelser, att tillsynsmyndighetens möjligheter att agera bör kopplas till faktiska överskridanden av vissa prognosvärden snarare än till varje avvikelse från

en prognoskurva samt att eventuella kontrollpunkter där tillsynsmyndigheten ges möjlighet att kräva ytterligare åtgärder innan installationsarbeten påbörjas bör undvikas alternativt utformas med stor försiktighet för att inte i onödan riskera att skapa stillestånd i anläggningsarbetena. Regionen noterar också att formuleringen av den uppskjutna frågan samt utredningsföreskrift U1 bör justeras. Regionen utvecklar detta i det följande.

B.2 Regionens förslag innebär att påverkan till följd av inläckage regleras och att tillsynsmyndigheten har ett tydligt mandat; tillsynsmyndigheten bör dock ges utrymme att medge överskridanden

8. Regionen har som provisorisk föreskrift föreslagit inläckagevärden för vissa delsträckor samt att dessa värden ska utgöra riktvärden. Värdena ska heller inte inkludera allt inläckage, främst eftersom TBM-drift medför begränsade möjligheter att minska inläckaget vid tunnelfronten samtidigt som den bästa skyddsåtgärden är att fortsätta driften och anlägga den tätning som ingår i TBM-metoden.
9. Med Regionens förslag sker alltså en reglering av inläckaget och därmed indirekt av påverkan, även om det såsom redovisats finns goda möjligheter att genom infiltration begränsa påverkan även vid större inläckage. Den brist som MÖD såg i Trafikverkets förslag, av innebörd att verksamhetsutövaren själv fick bedöma vad som är acceptabel omgivningspåverkan och rimliga skyddsåtgärder, föreligger alltså inte med Regionens förslag. Regionen menar således att riktvärdeskonstruktionen med inläckagevärden kan och bör bibehållas under prövotiden.
10. Regionen konstaterar att det i praxis har ansetts accepterat att föreskriva villkor med riktvärden för anläggningsverksamhet som ska pågå under begränsad tid, såsom tunneldrivning.¹ Riktvärdeskonstruktionen innebär att föreskrivna värden ska innehållas men att ett överskridande inte omedelbart ska leda till straffansvar eller återkallande av tillståndet, utan att verksamhetsutövare ska vidta åtgärder så att värdena innehålls. Tillsynsmyndigheten har i sådana fall av överskridande möjlighet att bedriva tillsyn och kräva åtgärder i enlighet med vad som följer av 26 kap. miljöbalken. Detta följer direkt av lag och varken behöver eller bör regleras särskilt i den provisoriska föreskriften. Av denna anledning behövs med Regionens förslag

¹ Se exempelvis MÖD:s avgöranden den 11 november 2014 i mål nr M 493-14 (Strängnästunneln) och den 18 februari 2020 i mål nr M 12389-18 (Varbergstunneln).

inte heller något tillägg om tillsynsmyndighetens befogenhet att vidta tillsynsåtgärder och ställa krav vid överskridande.

11. Riktvärdeskonstruktionen är emellertid i ett avseende onödigt sträng i jämförelse med den typ av reglering som MÖD föreskriver i mål nr M 12299-24. Av domskälen framgår tydligt avsikten att tillsynsmyndigheten, i händelse av överskridande av det prognosticerade inläckaget, ska kunna göra en bedömning av vilka åtgärder som är nödvändiga och rimliga (jfr 2 kap. 7 § miljöbalken) att vidta. Tillsynsmyndigheten ges alltså utrymme att utifrån en bedömning av påverkan, eventuellt efter andra skyddsåtgärder såsom infiltration, godta ett överskridande av prognosticerat inläckage.
12. Någon sådan möjlighet för tillsynsmyndigheten att medge överskridanden anges inte i Regionens förslag. Regionen delar samtidigt MÖD:s uppfattning att en sådan möjlighet bör finnas och tydligt uttryckas, inte minst eftersom inläckagets storlek bara är en av flera faktorer som avgör vilken påverkan som uppstår. Regionen justerar således sitt förslag till P1 på det sätt som framgår nedan.

B.3 Prognosmodeller och prognoskurvor kan utgöra del av egenkontroll och löpande tillsyn, men krav på åtgärder ska inte kunna ställas redan vid avvikelse från sådana modeller och kurvor

13. Regionen har för övriga tunnelbaneutbyggnadsprojekt upprättat inläckageprognoser som visar förväntat inläckage utifrån aktuell framdrift för respektive tunnelbane-sträcka. Inom ramen för tillsynen redovisas prognoserna till tillsynsmyndigheten tillsammans med information om faktiskt inläckage och i förekommande fall en förklaring till varför inläckaget överskridit prognoserna och vilka åtgärder som vidtagits eller planeras vidtas för att minska inläckaget. Vid tillsynsmötena avhandlas även, i den mån det anses nödvändigt eller efterfrågas, frågor om bergkvalitet och eventuella behov av extra åtgärder. Detta arbetssätt kommer att tillämpas också för den nu aktuella utbyggnaden av tunnelbanan.
14. Regionen och länsstyrelsen har genom de samlade tunnelbaneprojekten väl utarbetade rutiner och arbetssätt och ser ingen anledning att i den provisoriska föreskriften i detalj reglera vilken information, såsom prognosmodeller och prognoskurvor, Regionen ska tillhandahålla länsstyrelsen. Regionen konstaterar att prognosmodeller och prognoskurvor inte behövs med den riktvärdeskonstruktion

som Regionen föreslagit och samtidigt att 26 kap. miljöbalken ger länsstyrelsen möjlighet att begära sådan information som den bedömer nödvändig för tillsynen.

15. I MÖD:s dom för Tvärförbindelsen har tillsynsmyndigheten getts behörighet att besluta om åtgärder vid *alla* överskridanden av det prognosticerade inläckaget, även sådana överskridanden av prognoskurvorna som inte nödvändigtvis kommer att innebära att det totala inläckaget för tunneln kommer att överskrida det prognosticerade värdet. Regionen menar att en sådan reglering är olämplig, av skäl som utvecklas i det följande.
16. Regionens erfarenheter från övriga tunnelbaneutbyggnadsprojekt visar att det inte är ovanligt att det faktiska inläckaget stundtals överskrider upprättade prognoskurvor. Prognoserna upprättas utifrån den kunskap som finns om bergkvalitet före byggtiden. Eftersom bergets egenskaper varierar kan inläckaget lokalt avvika från den prognos som upprättats. Exempel på sådana lokala avvikelser kan vara att en svaghetszon har ett annat läge än vad som prognosticerats, att den vattenförande förmågan i berget är högre eller lägre än vad som förutsatts, eller att berget är lättare eller svårare att injektera. Det faktiska inläckaget kan därför tidvis avvika från prognoskurvan, trots att prognosen som helhet är korrekt. Det är heller inte ovanligt att inläckaget vid passage av svaghetszoner tillfälligt kan överskrida prognoserna till dess att ytterligare tätningsåtgärder har hunnit vidtas. Sammantaget finns det flera exempel på fall av möjliga avvikelser från prognoskurvor, utan att det bedöms föreligga risk för att det samlade inläckagevärdet inte kommer att kunna innehållas. De begränsade och kortvariga överskridanden som det oftast är fråga om kräver i regel inte att det vidtas några särskilda skyddsåtgärder för att undvika skada.
17. Regionen menar att det är tillräckligt och ändamålsenligt att en tillsynsmyndighet har möjlighet att vidta åtgärder först om det står klart att ett föreskrivet värde har överskridits. Att sådan behörighet ges redan vid avvikelser från prognoskurvor kan liknas vid att varje litet steg i tunneldrivningen ges ett eget begränsningsvärde som inte får överskridas. Det är av de skäl som beskrivs ovan en olämplig ordning.
18. På motsvarande sätt ska det enligt Regionen inte räcka med att ett överskridande *befaras* uppkomma för att tillsynsmyndigheten ska ges möjlighet att vidta tillsynsåtgärder. Däremot kan det vara motiverat att föreskriva om särskild upplysnings skyldighet vid överskridande samt i händelse av befarat överskridande i fall där det finns anledning att tro att den löpande tillsynen och samverkan mellan verksamhets-

utövare och tillsynsmyndigheten inte räcker till. Mot bakgrund av vad som ovan beskrivits om redan upparbetade rutiner och arbetssätt menar Regionen i första hand att någon sådan upplysningsskyldighet inte behöver föreskrivas, men föreslår i andra hand, om domstolen anser att det behövs, en skrivning med sådan skyldighet.

B.4 Kontrollpunkter för påbörjande av anläggnings- och installationsarbeten bör undvikas

19. MÖD har i tillståndet för Tvärförbindelsen föreskrivit en skyldighet för Trafikverket att underrätta tillsynsmyndigheten innan anläggnings- och installationsarbeten som hindrar vidare tätningsåtgärder påbörjas i tunnlarna. Om inläckaget då överskrider prognosticerade nivåer krävs tillsynsmyndighetens godkännande för att avsluta tätningsåtgärderna och övergå till anläggnings- och installationsarbeten.
20. MÖD:s reglering med kontrollpunkter, bortom vilka ytterligare arbeten inte får vidtas om inläckaget avviker från prognos, synes vara en följd av hur regleringen av inläckaget har formulerats i övrigt, där det egentligen inte uppställs krav på att innehålla vissa inläckagevärden. Vid avvikelse från prognosticerade värden uppställs istället endast krav på att vidta åtgärder för att minska inläckaget, dvs. inte nödvändigtvis så långt som krävs för att innehålla inläckagevärdet, och begränsa skada.
21. I jämförelse innebär Regionens förslag till provisorisk föreskrift att Regionen ska innehålla inläckagevärdena, och vidta de åtgärder som krävs för att göra detta. Med detta som krav finns inte skäl att föreskriva om särskilda kontrollpunkter. En verksamhetsutövare som inte innehåller värdena kan rimligen inte börja vidta anläggnings- och installationsarbeten om dessa förhindrar sådana åtgärder som verksamhetsutövaren kan vidta för att värdena ska innehållas.
22. Regionen noterar vidare att en ordning med kontrollpunkter ställer mycket höga krav på tillsynsmyndigheten att fatta snabba beslut, för att undvika att projektet drabbas av omfattande stilleståndskostnader. Entreprenader planeras, projekteras, upphandlas och genomförs konsekutivt men varje steg med god framförhållning. Det låter sig möjligen göras att planera in ett stopp på ett visst antal veckor för att gå igenom en godkännandeprocess, men i verkligheten blir det omöjligt att planera hur långt ett sådant stopp blir. Situationen kan jämföras med att en befintlig verksamhetsutövare lämnar in en anmälan om ändring av tillståndsgiven verksamhet. Det är då inte

ovanligt att tillsynsmyndigheten meddelar ett förbudsföreläggande för att ge sig själv tid att granska, sedan begär ytterligare underlag såsom inventeringar eller mätningar som verksamhetsutövaren för egen del har bedömt som överflödiga, därefter kommunicerar med någon berörd tredje part och låter verksamhetsutövaren kommentera på detta, för att slutligen meddela ett beslut. En process som enligt lagstiftningen ska ta sex veckor kan då ha tagit sex månader. Sådana osäkerheter och tidsutdräkter kan leda till mycket omfattande kostnader i ett stort anläggningsprojekt och villkor som bygger in denna typ av kontrollpunkter bör enligt Regionens mening undvikas.

23. Regionen konstaterar att utbyggnaden av den nya tunnelbanesträckan är ett mycket komplext projekt, där flera delar av tunnelanläggningen kommer att anläggas samtidigt, och där anläggnings- och installationsarbeten kommer att behöva utföras parallellt med tunneldrivningen. Detta är en förutsättning för att tidsplanen för projektet ska kunna hållas. Detta gör en reglering med kontrollpunkter än mer olämplig och ineffektiv samt oförenlig med hur den nya tunnelbanesträckan planeras anläggas.
24. Regionen menar sammanfattningsvis att föreslagen föreskrift är tillräcklig och i första hand att en särskild reglering med kontrollpunkter inte ska föreskrivas. För det fall domstolen menar att en sådan reglering bör införas, föreslår Regionen i andra hand att kontrollfunktionen knyts till en upplysningsskyldighet om överskridanden av inläckagevärdena samt att funktionen skapar en fördröjning för att ge tillsynsmyndigheten tid att agera, snarare än att funktionen uppställer krav på aktivt godkännande.

B.5 Den uppskjutna frågan och utredningsföreskriften bör avse påverkan av inläckaget och inte uppställa krav på förslag till villkor med visst inläckage

25. Av MÖD:s avgörande om Tvärförbindelsen framgår som redovisats ovan att slutliga villkor avseende påverkan till följd av inläckage till tunnelanläggningar inte bör ange särskilda begränsningsvärden avseende inläckaget som inte får överskridas. Mot bakgrund av detta menar Regionen att utredningsföreskriften inte bör uppställa krav på att Regionen ska inkomma med förslag till slutlig sektionering av sträckan och vilka inläckage som ska gälla för respektive sektion. En sådan föreskrift fastställer i praktiken att det slutliga villkoret ska vara ett sådant inläckagevillkor som MÖD nu funnit olämpligt.

26. Om ett eventuellt slutligt villkor inte ska reglera ett visst inläckage utan istället ska kunna reglera vilken påverkan som ska tillåtas, måste den uppskjutna frågan breddas något.
27. Regionen redovisar nedan ett justerat förslag till uppskjuten fråga och U1.

C. Reviderade förslag

28. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan föreslår Regionen att mark- och miljödomstolen, under en prøvotid motsvarande byggtiden, skjuter upp avgörandet om slutliga villkor avseende påverkan från inläckage av grundvatten under drifttiden (U1) samt föreslår, i första hand, att mark- och miljödomstolen meddelar provisorisk föreskrift (P1) enligt följande. För undvikande av missförstånd noteras att Regionen vidhåller tidigare förslag till U2.

U1. Regionen ska under prøvotiden närmare utreda inläckaget av grundvatten under drifttiden och den påverkan detta kan medföra, samt förutsättningarna för och behovet av ytterligare åtgärder för att begränsa inläckaget. Resultatet av utredningarna samt förslag till slutliga villkor ska redovisas till mark- och miljödomstolen senast ett (1) år efter utgången av byggtiden.

P1. Regionen ska driva tunnelanläggningen och utföra tätningsåtgärder så att flödet* av det till tunnelanläggningen inläckande grundvattnet, som rullande fyramånadersmedelvärde och riktvärde, under byggtiden och drifttiden inte överskrider nedanstående värden.

Delsträcka	Längdmätning (cirka)	Inläckagevärden
Kungsholmen	km -0+160 till km 0+660	210 l/min
Liljeholmen	km 2+040 till km 3+700	200 l/min
Årstafältet	km 3+700 till km 5+710	370 l/min
Älvsjö	km 5+710 till km 8+770	220 l/min

*I flödena inräknas inte det grundvatten som under byggtiden leds bort (i) från tunnlar som anläggs med TBM (ii) i samband med håltagning i betong-inklädning för anläggande av tvärtunnel eller fläktnischer, eller (iii) från öppna schakt i jord och berg.

Tillsynsmyndigheten får medge överskridanden av ovanstående inläckagevärden.

29. I andra hand föreslår Regionen att P1 utöver ovanstående kompletteras enligt nedan.

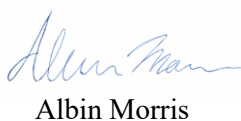
Regionen ska utan dröjsmål underrätta tillsynsmyndigheten om inläckaget till någon delsträcka överskrider eller förväntas överskrida ovanstående inläckagevärden.

Om inläckaget till en delsträcka överskrider eller förväntas överskrida ovanstående inläckagevärden får i samma delsträcka anläggnings- och installationsarbeten som förhindrar ytterligare tätningsåtgärder påbörjas först sex veckor efter att underrättelse skickats enligt ovan, om inte tillsynsmyndigheten medger att de påbörjas tidigare.

Stockholm den 10 februari 2026

Region Stockholm, Förvaltning för utbyggd tunnelbana, genom,


Joel Mårtensson


Albin Morris


Metta Flensburg