



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060202

DOM
2022-01-26
Stockholm

Mål nr
M 14036-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-11-20 i mål nr M 3301-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Uppsala län
751 86 Uppsala

Motpart

Bonava Sverige AB

Ombud: C S

SAKEN

Dispens från vattenskyddsföreskrifterna för Uppsala- och Vattholmaåsarna för att utföra markarbeten inom yttre vattenskyddsområde på fastigheterna X, Y, Z, YY, ZZ och YYY i Uppsala kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut den 30 mars 2020, dnr 521-7052-2019.

Dok.Id 1764877

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Uppsala län har yrkat att mark- och miljödomstolens dom ska upphävas och att länsstyrelsens beslut ska fastställas.

Bonava Sverige AB har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Uppsala län har hänvisat till sitt beslut och det som förts fram tidigare samt bl.a. framhållit följande. Det finns inte särskilda skäl för att medge dispens. Geo-/bergvärme innebär ingen klimatvinst jämfört med fjärrvärme som är alternativet i området. Det rör sig om 20 borrhål, vilket innebär omfattande markarbeten. Ett antal mindre anläggningar (upp till tvåfamiljshus) har fått dispens i närheten av Uppsalaåsen, framförallt i Sunnersta. I dessa ärenden har miljöförvaltningen varit prövande myndighet. Övergång från oljeeldning till geovärme skulle möjligen kunna vara ett exempel där dispens kan ges – men inte om alternativen står mellan fjärrvärme och geovärme. Det finns en skillnad på kollektorer för geoenergi som borrar djupt ner i berg och pålning ner till berget eller i friktionsjord.

Bonava Sverige AB har i huvudsak fört fram detsamma som tidigare och framhållit bl.a. följande. Det blir en mindre miljöpåverkan med geoenergi än med fjärrvärme. Det finns redan en beviljad dispensansökan om 800 pålar på samma fastighet. Att uppföra flerfamiljshus borde utgöra särskilda skäl.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

De i målet aktuella fastigheterna ligger inom yttre skyddszon för vattenskyddsområdet för de kommunala grundvattentäkterna i Uppsala- och Vattholmaåsarna (Uppsala läns författningssamling, 03FS, 1990:1). Syftet med vattenskyddsområdet är att förhindra verksamheter som kan medföra risk för förorening av kommunens vattentäkt inom området (§ 1 föreskrifterna för vattenskyddsområdet). Med det ändamålet har ett antal skyddsföreskrifter ställts upp för området, bland annat får markarbeten inom yttre

skyddszon inte ske djupare än en meter över högsta grundvattenyta (§ 9 föreskrifterna). Miljö- och hälsoskyddsnämnden får ge tillstånd för utförande av anläggning för utvinning av energi, dock endast avseende viss fastighet samt husbehovsförbrukning (§ 10 föreskrifterna). Något förbud eller krav på tillstånd för utförande av energianläggningar i övrigt är inte föreskrivet.

Dispens från vattenskyddsföreskrifter får meddelas om det finns särskilda skäl och endast om det är förenligt med skyddsföreskrifternas syfte (7 kap. 22 § andra stycket och 26 § miljöbalken). Möjligheten till dispens är enligt förarbetena mycket restriktiv och en dispens innebär i realiteten att undantag medges till förmån för ett enskilt intresse i ett fall där det allmänna intresset generellt bedöms väga tyngre (prop. 1997/98:45 del 2, s. 98). Det är den som ansöker om dispens som ska visa att förutsättningarna för dispens är uppfyllda (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 juni 2018 i mål nr M 3292-17 och dom den 8 december 2020 i mål nr M 12143-19).

Bolagets ansökan avser dispens gällande markarbeten och omfattar borrhning för bergvärme i 20 borrhål för installation av en bergvärmeanläggning för sex nyuppförda flerfamiljshus. En förutsättning för att kunna anlägga den beskrivna energianläggningen är att dispens från föreskrifterna rörande markarbeten erhålls.

Markarbeten i form av borrhning föranleder generellt sett viss risk för påverkan på grundvatten. Såsom länsstyrelsen har anfört kan borrhning bl.a. leda till sprickor i berg som kan leda upp förorenat vatten samt att föroreningar rör på sig. Vid inrättandet av skyddsområdet har länsstyrelsen funnit att markarbeten på visst djup, även inom den yttre skyddszonen, medför sådan risk för att syftet med skyddet inte kan tryggas att denna typ av arbete har förbjudits. De markarbeten som dispensansökan avser rör omfattande arbeten i form av 20 borrhål. Vad bolaget har anfört om behovet av bostäder och det stora bebyggelsestrycket inom vattenskyddsområdet samt de positiva miljöeffekterna vid användning av bergvärme kan enligt domstolen inte anses utgöra särskilda skäl för att bevilja den ansökta dispensen. De omfattande markarbeten som ansökan avser kan vidare inte anses förenliga med förbudets syfte. Det föreligger därför hinder mot att bevilja den sökta dispensen. Den intresseavvägning som ska göras enligt 7 kap. 25 § miljöbalken vid dispensprövningen leder inte till någon annan

bedömning. Sammantaget saknas förutsättningar att ge sökt dispens. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och länsstyrelsens beslut fastställas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark, Rikard Backelin och Marianne Wikman Ahlberg, referent, samt tekniska rådet Yvonne Eklund.

Föredragande har varit Richard Bexelius.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-11-20
meddelad i
Nacka

Mål nr M 3301-20

PARTER

Klagande

Bonava Sverige
AB

Ombud: C S

Motpart

Länsstyrelsen i Uppsala län
751 86 Uppsala

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut den 30 mars 2020 i ärende nr 521-7052-2019, se bilaga 1

SAKEN

Dispens från vattenskyddsföreskrifterna för Uppsala- och Vattholmaåsarna för geoenergianläggning och markarbeten på fastigheterna X m.fl. i Uppsala kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen undanröjer det överklagade beslutet och återförvisar ärendet till Länsstyrelsen i Uppsala län för fortsatt handläggning och beslut i enlighet med vad som framgår av domskälen.

BAKGRUND

Bonava Sverige AB (bolaget) avser bygga ett antal flerbostadshus och anlägga en bergvärmeanläggning med borrhål på fastigheterna X, Y, Z, YY, ZZ och YYY i Uppsala kommun. Då fastigheterna är belägna inom den yttre skyddszonen i vattenskyddsområdet för de kommunala grundvattentäkterna i Uppsala- och Vattholmaåsarna (03FS 1990:1) har bolaget ansökt om dispens från gällande skyddsföreskrifter.

Länsstyrelsen i Uppsala län (länsstyrelsen) beslutade den 11 januari 2019 att avslå bolagets ansökan om dispens. Bolaget överklagade beslutet till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, som genom dom den 24 september 2019 i mål nr M 863-19 beslutade att upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Länsstyrelsen beslutade den 30 mars 2020 att på nytt avslå bolagets ansökan om dispens. Bolaget har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen ska bevilja dispens från skyddsföreskrifterna. Till stöd för sin talan har bolaget anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen har inte prövat det specifika ärendet, utan istället repeterat generella argument från tidigare ansökan. Detta trots återförvisandet från mark- och miljödomstolen om att pröva det enskilda ärendet. Det verkar nästan vara en taktik att försöka dra ut på tiden så långt som möjligt i hopp om att det ska bli fjärrvärme på grund av tidsaspekten. Detta innebär onödiga merkostnader för byggprocessen. Första ansökan om dispens inlämnades vid länsstyrelsen den 20 juli 2018, alltså för snart två år sedan.

Det är märkligt att bergvärme har beviljats på liknande fastigheter men inte denna och att länsstyrelsen behandlar olika projekt så pass inkonsekvent. Det är också märkligt att länsstyrelsen muntligen per telefon uttrycker preliminärt att det ska vara

tillåtet att borra innan ansökan skickades in, för att sedan avslå ansökan utan att anföra ett enda argument som är specifikt för detta fall. Det är slöseri med resurser både hos länsstyrelsen och hos bolaget.

Såväl Miljöförvaltningen i Uppsala kommun som Uppsala Vatten och Avfall, huvudmannen för den aktuella vattentäkten, tillstyrker dispens. Det är således enbart länsstyrelsen som avstyrker dispens. Vidare finns en befintlig beviljad dispensansökan för fastigheterna gällande pålning av cirka 800 pålar. Dessutom finns flertalet befintliga bergvärmeanläggningar som har fått dispens på samma avstånd från åsen, t.ex. hundratals bergvärmebrunnar i bl.a. Sunnersta.

Bolaget hoppas att mark- och miljödomstolen ska pröva det specifika ärendet istället för att återförvisa det ytterligare en gång till länsstyrelsen. Länsstyrelsen hävdar att det inte finns särskilda skäl. Bolaget menar återigen att uppförande av ett flerbostadshus är ett tillräckligt särskilt skäl och anser att det är ett märkligt resonemang som länsstyrelsen för i denna fråga.

Bolaget har gett in och åberopat ett utdrag från brunnarkivet.

Länsstyrelsen har motsatt sig ändring av det överklagade beslutet. Till stöd för sin talan har länsstyrelsen hänvisat till länsstyrelsens beslut den 11 januari 2019 och den 30 mars 2020 och tillagt i huvudsak följande.

Uppsala är den fjärde största staden i Sverige och en stad under utveckling. En stor del av staden ligger inom vattenskyddsområdet, vilket innebär att det är relevant att ta hänsyn till den samlade påverkan på vattentäkten. Huvudregeln är att de sökta åtgärderna är förbjudna. Undantagsregeln om dispens bör tillämpas som en undantagsregel.

Fastigheterna X m.fl. ligger inom vattenskyddsområdet Uppsalaåsen som utgör vattentäkt för Uppsala. Det aktuella området är under stor utbyggnad.

Fastigheterna är belägna i ett område med mycket varierande geologi. Jordlagren

inom de aktuella fastigheterna varierar mellan 25 till 45 meters djup och bergets överyta sjunker generellt mot sydväst. Isälvsavlagringen som utgör vattentäkten ligger cirka 700 meter väster om aktuella fastigheter. Enligt material hänvisat till av bolaget gällande dispens för markarbeten är jordlagren mull ovan lera ovan sand ovan berg. Berg är mycket heterogent och omfattande undersökningar av berget behöver göras för att kunna utesluta påverkan på vattentäkten. Vidare finns det ingen information om sprickighet, sprickors riktning och hur de förhåller sig i strömningsriktning till isälvs materialet som utgör själva vattentäkten. Därför behöver försiktighetsprincipen gälla. Vid en bedömning av den aktuella geoanläggningen ska den ses i förhållande till redan befintlig påverkan på vattentäkten i form av geoenergianläggningar men även annan påverkan. Belastningen på vattentäkten i form av geoenergianläggningar men även andra påverkanskällor är redan mycket hög. Möjligheterna att ytterligare belasta vattentäkten är mycket små.

Länsstyrelsen anser inte att anläggning av flerbostadshus är särskilda skäl för dispens för geoenergi i det aktuella ärendet. Inom det aktuella vattenskyddsområdet finns idag tusentals fastigheter och antalet är ökande. Det finns bl.a. en överenskommelse med regeringen om att 33 000 nya bostäder ska byggas, varav en stor del är planerade inom vattenskyddsområdet. Om dispens ges med motiveringen enligt ovan finns en risk att skyddet i vattenskyddsföreskrifterna kommer att urvattnas. Det går i sådana fall att ställa sig frågan i vilka situationer skyddet för vattentäkten anses starkare än bolagets intresse av att få dispens.

Svanen-märkning för byggnationen är inte heller särskilda skäl för dispens bl.a. eftersom det finns alternativa sätt att uppnå Svanen-märkning. Boverket har föreslagit en ändring av byggreglerna (BBR) genom justering av parametrar som mer jämför fjärrvärme/gemensam uppvärmning (inklusive värmepumpar i fjärrvärmesystem, kvarterssystem eller hos grannfastigheten) jämfört med värmepumpar på den egna fastigheten. Svanen-märkning grundar sig på BBR, dvs. kriterierna för Svanen-märkning ändras när BBR ändras. Det finns dessutom ett regeringsuppdrag som gäller en mer grundlig översyn av BBR, inte bara justering

av parametrar enligt ovan. Det anges tydligt i uppdragsbeskrivningen att man vill komma åt dagens svagheter såsom att inte behandla gemensamma system på samma sätt som system på egna fastigheten samt att hänsyn ska tas till eleffektfrågan.

Vad gäller vikten att öka förnyelsebara energislag och beräkning av koldioxidekvivalenter poängterar länsstyrelsen återigen att om bolaget t.ex. använder koldioxidkompenserad fjärrvärme innebär inte geoenergianläggningen någon vinst av koldioxidekvivalenter. Vidare finns ytterligare sätt att räkna, exempelvis enligt den metod som bl.a. Mälarenergi m.fl. använder, där geoenergi istället innebär en ökning av koldioxidekvivalenter jämfört med fjärrvärme. Vinsten i koldioxidekvivalenter kan alltså beräknas och bedömas på olika sätt.

Användandet av förnyelsebara energislag skulle kunna ses som ett särskilt skäl för dispens i andra fall. En bedömning ska ske i varje enskilt fall. I fall där t.ex. fjärrvärme inte finns tillgänglig skulle det miljömässigt bästa alternativet kunna vara geoenergi. Det är dock en helt annan situation än den aktuella.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen bedömer inledningsvis, mot bakgrund av vad domstolen anfört i domskälen i mål nr M 863-19, att det som bolaget angett angående att bergvärmeanläggningen bl.a. syftar till att certifiera kommande bostäder enligt Svanens miljömärkning och att bolagets beräkningar visar att bergvärme ger mindre miljöpåverkan än fjärrvärme räknat i koldioxidekvivalenter utgör ett särskilt skäl för dispens från skyddsföreskrifterna för aktuellt vattenskyddsområde. Detta mot bakgrund av vikten att öka användandet av förnyelsebara energislag. Vad länsstyrelsen anfört om bl.a. olika energislag medför inte någon annan bedömning. Härfter övergår domstolen till att pröva övriga förutsättningar för att ge dispens.

Vid bedömningen av om dispens kan ges ska även vattenskyddsområdets syfte beaktas. En dispens bör därför inte ges om det finns en risk för förorening av

kommunens vattentäkter (se § 1 i föreskrifterna för vattenskyddsområdet). Vid prövningen ska beaktas de speciella omständigheter som gäller på just de fastigheter som omfattas av ansökan, exempelvis i fråga om deras läge i förhållande till vattentäkten, rådande flödesriktning på grundvattnet och andra specifika förutsättningar (se MÖD 2004:8).

Beträffande den aktuella ansökan konstaterar domstolen att några konkreta risker med åtgärdernas genomförande inte har framkommit genom Miljöförvaltningen i Uppsala kommuns och Uppsala Vatten och Avfall AB:s remissyttranden eller det överklagade beslutet. Domstolen gör därutöver, mot bakgrund av ansökningshandlingarna, följande bedömning avseende riskerna med åtgärden.

Borrning av brunnar för energiändamål i berg skiljer sig inte på något avgörande sätt från borrning av brunnar för dricksvattenuttag i berg. Med rimliga skyddsåtgärder utgör borrningen i sig inte något hinder för verksamheten. Bolaget har i ansökan till länsstyrelsen uppgett att borrningen ska utföras enligt SGU:s vägledning (Normbrunn-16). Därigenom anser domstolen att riskerna minimeras och utförandet sker med det som måste anses vara bästa teknik i avseende såväl på borrning som utformning av brunnar för energiproduktion. De risker som länsstyrelsen anför måste i det perspektivet ses som väl teoretiska. Därtill finns det enligt domstolens uppfattning goda möjligheter att därefter föreskriva lämpliga villkor för driftfasen vilka med tillräcklig sannolikhet kan förhindra negativ påverkan av vattenskyddsintresset. Bolaget har i ansökan uppgett att alla som arbetar på platsen ska vara informerade om vattenskyddsområdet och dess syfte. Tanknings- och uppställningsplatser för entreprenadmaskiner ska anläggas så att eventuellt spill och läckage förhindras att nå grundvattnet. Absorptionsmedel ska dessutom alltid finnas tillgängligt på borrhållplatsen och eventuellt spill ska omhändertas omedelbart. Brunnsborrhare ska vara certifierade och entreprenören ska vid startmöte överlämna projektanpassad kvalitets- och miljöplan. Det kan vidare noteras att remissinstanserna lämnat förslag på villkor och skyddsåtgärder till länsstyrelsen.

Då inga konkreta risker med åtgärderna identifierats samt med hänsyn till de föreslagna skyddsåtgärderna och att borring ska ske enligt normbrunn-16 bedömer mark- och miljödomstolen att dispens kan ges med föreskrivande av skyddsvillkor. Med hänsyn till instansordningsprincipen är det inte lämpligt att domstolen som första instans prövar frågan om skyddsvillkor, utan det får istället ankomma på länsstyrelsen att bevilja dispens med föreskrivande av lämpliga villkor. Länsstyrelsens beslut ska därför undanröjas och ärendet återförvisas dit för fortsatt handläggning och beslut i enlighet med vad som anförts ovan.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 11 december 2020. Prövningstillstånd krävs.

Emil von Schinkel

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Emil von Schinkel, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Anna Maria Gratte.