



SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen
Rotel 0611

DOM
2010-06-23
Stockholm

Mål nr M 6598-09

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, miljödomstolen, dom 2009-07-20 i mål M 2109-08, se bilaga A

KLAGANDE

Staten genom Statens Järnvägar, 202100-0787
Box 1153
111 81 Stockholm

Ombud: Advokat **PM**
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun
753 75 Uppsala

SAKEN

Ansvar för efterbehandlingsåtgärder på fastigheterna Uppsala Dragarbrunn 32:1 och 33:2

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av miljödomstolens dom upphäver Miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Uppsala län beslut den 31 mars 2008 (dnr 505-14995-06) och Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Uppsala kommun beslut den 11 oktober 2006, § 83.

Dok.Id 884375

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00

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

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Statens Järnvägar har yrkat att Miljööverdomstolen ska i första hand upphäva beslutet och i andra hand undanröja beslutet och återförvisa ärendet till Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun för fortsatt handläggning. SJ har i vart fall yrkat att Miljööverdomstolen ska jämka Statens Järnvägars kostnadsansvar för efterbehandlingsåtgärderna till noll eller i vart fall till högst tio procent.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun har bestritt ändring.

UTREDNINGEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har återopat och vidareutvecklat vad de tidigare anfört samt tillagt i huvudsak följande.

Statens Järnvägar*Nödvändig processgemenskap*

Vad gäller frågan om nödvändig processgemenskap är det förhållandena vid föreläggandets utfärdande som ska vara styrande. Att det nu kan vara så att mindre än 50 procent av efterbehandlingskostnaderna kvarstår ska således inte spela någon roll.

Ansaret vid fusion och för äldre föreningar

Avseende den största föreningsskällan kreosot ska det ske samma bedömning som Miljööverdomstolen gjorde i dom den 21 december 2009 i mål nr M 2535-08 (MÖD 2009:36). Kreosoten är hänförlig till den impregnering som bedrevs av Stockholm-Roslagens Järnvägar mellan åren 1905-1910. Därefter har ingen impregneringsverksamhet skett. Verksamheten på platsen har därefter huvudsakligen bestått i spår- och busstrafik. Statens Järnvägar kan inte göras ansvarig för kreosotföreningarna eftersom kreosotimpregneringsverksamheten upphörde långt före något eventuellt miljöansvar kunde aktualiseras och då den verksamhet som därefter bedrivits på platsen har en helt annan teknisk process och främst medför andra typer av föreningar. Detta gäller oberoende av Statens Järnvägars ansvar för de föreningar som Stockholm-Roslagens Järnvägar orsakat.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun*Nödvändig processgemenskap*

De markföreningar som återstår att hantera inom området är med relativ stor sannolikhet mindre än 50 procent av de ursprungliga mängderna sett till volym och kostnader. Det är därmed inte troligt att Statens Järnvägar hamnar i en situation där utläggen överskrider de kostnader som kan komma av en dom där ansvaret fastställs till 50 procent. I övrigt finns det inte något hinder för olika procentsatser för ansvaret.

Det finns inget hinder i att föreläggandet avser åläggande för Statens Järnvägar att utföra efterbehandlingsåtgärder som redan vidtagits. Detta eftersom det inte är skäligt att Statens Järnvägar skulle undgå ansvar för efterbehandlingsåtgärder som annan part ur miljösynpunkt har sett sig tvingad att hantera. Alternativet hade varit att uppförandet av Resecentrum hade försenats. Underinstanserna har gjort en riktig bedömning när

ansvaret för hela området har beaktats. Alternativet hade varit att låta parterna föra regresstalan om kostnader för redan genomförda efterbehandlingsåtgärder.

Ansvar vid fusion och för äldre föroreningar

Vad gäller frågan om Statens Järnvägars ansvar för det fusionerade bolaget är 8 § i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken tillämplig. Detta eftersom Statens Järnvägar fortsatte att driva de delar av den fusionerade järnvägen som tidigare utgjordes av Stockholm-Roslagens järnvägar efter den 30 juni 1969. Verkningarna av den förorenande verksamheten har också fortsatt såväl efter den 1 juli 1969 som efter den 1 januari 1999.

Det är inte korrekt att impregneringen och uppkomsten av kreosot kan hänföras till en process som är skild från järnvägsverksamheten. Dåtidens sätt att organisera verksamheten måste vara avgörande för bedömningen i förevarande mål. I ett bolag eller ett statligt affärsverk fanns en helhetssyn när det gäller produktion av varor och tjänster. Det var då vanligt att nära nog alla delar av en tillverkningsprocess eller bemanning av olika funktioner inrymdes i verksamheten, dvs. samma juridiska person.

Impregneringen av järnvägssyll har varit en naturlig del av järnvägsverksamheten hos Stockholm-Roslagens Järnvägar och avvecklades inte på grund av att marknaden inte längre efterfrågade produkten. Enligt Miljö- och hälsoskyddsnämndens bedömning berodde avvecklingen på att det fanns ett behov av att modernisera och bygga ut de egna spåren med impregnerad syll i stället för oimpregnerade. Impregneringen har således varit en mindre del av verksamheten under en begränsad tid, men alltså en järnvägsverksamhet på det sätt som den har förekommit i detta fall. Det finns därför inga relevanta samband mellan Miljööverdomstolens dom den 21 december 2009 i mål nr M 2535-08 och förevarande mål.

Det stämmer inte att inga föroreningar av kreosot ska ha uppkommit i verksamheten efter att impregneringen upphörde. Det har förekommit en form av impregnering i vart fall in på 1970-talet, dock troligtvis i mer begränsad omfattning. Miljö- och hälsoskyddsnämnden grundar denna bedömning på de iakttagelser som miljökontoret gjort vid en inspektion av den verksamhet som Museiföreningen Stockholms-Roslagens Järnvägar i dag bedriver på delar av banan som Stockholms-Roslagens Järnvägar ursprungligen anlade. Museijärnvägen drivs på ett sätt som var gängse innan Statens Järnvägar upphörde att trafikera banan år 1977. Kunskapen om hur man driver en sådan järnvägsverksamhet, inklusive underhåll av spårvägen, har föreningen förvärvat från personer som tidigare varit anställda vid t.ex. Statens Järnvägar. Vid miljökontorets inspektion har det framkommit att banhållaren för att förlänga livslängden ställvis har "bättrat på" den impregnerade syllen i banan genom att påföra stenkolstjära dvs. tjära som innehåller kreosot. Det är därför inte troligt att det skett någon fullständig övergång till en helt annan teknisk process som varit fri från kreosot före den 1 juli 1969.

Jämkning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken

Ansaret för den allvarliga kreosotföroreningen bör inte jämkas mot bakgrund av att föroreningen alltså utgör en risk för förorening av grundvattnet i vattentäkten eftersom den finns inom den yttre skyddszonen för vattenskyddsområdet i Uppsala. Ingen naturlig nedbrytning har skett under tiden som kreosoten trängt allt djupare ner i

leran och närmat sig bottenmoränen och grundvattnet. Det hade funnits sakliga skäl att beakta tidsaspekten om det skett en naturlig nedbrytning av föroreningarna, men eftersom så inte är fallet så ska ingen nämndvärd jämkning med hänsyn till när föroreningarna uppkom ske. Statens Järnvägars totala ansvar för hela efterbehandlingsarbetet finns inom intervallet mellan 50 och 90 procent.

Statens Järnvägar

För det fall impregnering av syll på banan med stenkolstjära skulle ha fortsatt in på 1970-talet torde den ha skett ute på järnvägsspåret och inte på den fastighet som omfattas av detta ärende. Skulle hanteringen ha skett inne på Uppsala stationsområde torde eventuella skadeverkningar vara av försumbar betydelse och begränsade till den översta markytan. De har således inget att göra med den snart hundra år gamla föroreningen som påträffats några hundra meter ner i marken.

Uppsala kommun

Statens Järnvägar tolkar reglerna i 10 kap. miljöbalken på ett felaktigt sätt. Bedömningen i målet handlar om förorenarens avhjälpandeansvar gentemot det allmänna. Det som ska bedömas är behovet av åtgärder för att hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Verksamhetsutövarens ansvar kan jämkas efter vad som är skäligt. Även kommunen har bedömts som avhjälpandeansvarig i egenskap av exploatör och ålagts ett avhjälpandeansvar om tio procent. Bedömningen förutsätter inte att den totala finansieringen av efterbehandlingsarbetet är klar eftersom de avhjälpandeansvarigas skyldighet beror på deras medverkan till miljöskadan och omständigheterna i övrigt. Hur resterande del regleras är en annan fråga och saknar relevans vid bedömningen av Statens Järnvägars ansvar i förhållande till det allmänna. Det står en tillsynsmyndighet fritt att med stöd av regeln om solidariskt ansvar enligt 10 kap. 6 § miljöbalken förelägga en eller flera förorenare. Hur tillsynsmyndigheten utformar sitt beslut mot flera förorenare kan inte påverka reglerna om det solidariska ansvaret eftersom det följer direkt av lag.

Det förhållande att åtgärderna till största delen redan har utförts kan inte ha någon betydelse för bedömningen av Statens Järnvägars ansvar. Statens Järnvägar har inte visat något intresse av att föra en dialog med kommunen om ansvar för efterbehandlingskostnaderna. Det vore orimligt om Statens Järnvägar skulle ”slippa” ansvaret på grund av att större delen av kostnaderna nu är nedlagda.

Statens Järnvägars invändning om att det råder oklarheter om vem som ska ersätta Statens Järnvägar för eventuella merkostnader saknar relevans. Detta eftersom kommunen redan har betalat cirka 16 miljoner kronor, vilket utgör en större del av saneringskostnader. Det återstående saneringsarbetet bedöms kosta cirka fyra miljoner kronor och avser den del av området som ska exploateras för bostadsbebyggelse.

I övrigt delar kommunen Miljö- och hälsoskyddsnämndens bedömning att Statens Järnvägars ansvar borde ligga i intervallet 50 till 90 procent.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

I målet är 10 kap. miljöbalken i dess lydelse före den 1 augusti 2007 tillämpligt.

Råder nödvändig processgemenskap mellan Statens Järnvägar och Uppsala kommun?

Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen (verksamhetsutövare) är ansvarig för efterbehandling av markområden som är förorenade på sätt som anges i 10 kap. 1 § miljöbalken (10 kap. 2 § miljöbalken).

Verksamhetsutövaren ska i skälig omfattning utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning bestäms ska det beaktas hur lång tid som har förflutit sedan föroreningarna ägt rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt (4 § samma kapitel). Om flera verksamhetsutövare är ansvariga enligt 2 §, ska de svara solidariskt i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 §. Vad de solidariskt ansvariga har betalat ska fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till den omfattning i vilken var och en har medverkat till föroreningen och till omständigheterna i övrigt (6 § samma kapitel).

Bestämmelserna i 10 kapitlet förutsätter alltså att flera aktörer kan anses som verksamhetsutövare enligt definitionen i 2 § och att varje verksamhetsutövare är ansvarig för avhjälpandet av miljöskadan. I förarbetena till bestämmelserna om förorenade områden i 10 kapitlet anges att det inte finns något behov av regler om en samordnad prövning när det finns flera ansvariga eftersom ansvaret är solidariskt. I förarbetena anges vidare att tillsynsmyndigheten kan som ett led i tillsynen rikta förelägganden mot en, flera eller alla förorenare. Föreläggandena kan överklagas till miljödomstolen. Vidare anför regeringen att även när verksamheten har upphört kan förelägganden och andra beslut riktas mot en, flera eller alla tidigare verksamhetsutövare enligt tillsynsmyndigheternas val (prop. 1997/98:45 del I s. 361).

Statens Järnvägar har förelagts att vidta och bekosta efterbehandlingsåtgärder enligt 10 kap. 4 §. Genom föreläggandet har tillsynsmyndigheten angivit ansvarets omfattning för Statens Järnvägar. Det är denna fråga som är föremål för domstolarnas prövning i målet. Ett sådant föreläggande handläggs enligt förvaltningsprocesslagens bestämmelser i miljödomstolen och Miljööverdomstolen (20 kap. 3 § andra stycket miljöbalken) med Miljööverdomstolen som sista instans (23 kap. 8 § miljöbalken).

En inbördes fördelningen av ansvaret, när flera är ansvariga för avhjälpande enligt 10 kap., sker som nämnts enligt de principer som finns angivna i 6 § andra stycket. En sådan process inleds vid miljödomstol på talan av någon av de solidariskt ansvariga (se 20 kap. 2 § första stycket 7 miljöbalken). I förfarandet ska tillämpas vad som är föreskrivit om tvistemål i allmän domstol och Högsta domstolen är högsta instans (20 kap. 3 § första stycket och 23 kap. 9 § miljöbalken).

Det finns således inget stöd i miljöbalken för att det ska ske en samordnad prövning av samtliga verksamhetsutövare när omfattningen av Statens Järnvägars ansvar provas av tillsynsmyndigheten enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Föreläggandet mot Statens Järnvägar ska därför inte undanröjas på den nu åberopade grunden. Vad den praktiska konsekvensen blir när ansvaret delas upp i två skilda beslut återkommer Miljööverdomstolen till nedan.

Är Statens Järnvägar rätt adressat för föreläggandet?

10 kap. 2 § miljöbalken ska tillämpas i fråga om miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969 (8 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken).

En fråga i målet är vilken verksamhet som ska ha bedrivits efter den 30 juni 1969 för att 10 kap. 2 § ska bli tillämplig – är det järnvägsverksamheten, inklusive bussverksamheten, som helhet eller varje delverksamhet för sig?

Enligt Miljööverdomstolen måste järnvägs- och bussverksamheten inom området ses som en integrerad helhet. De olika delverksamheterna som har bedrivits inom området har haft ett sådant tekniskt och miljömässigt samband att de tillsammans utgör en verksamhet. I likhet med miljödomstolen, delar Miljööverdomstolen länsstyrelsens bedömning att huvuddelen av de föroreningar som påvisats inom berörda fastigheter har uppkommit genom driften av järnvägs- och bussverksamhet. Statens Järnvägar har bedrivit verksamhet inom området såväl före som efter den 30 juni 1969 och är ansvarig även för den del av verksamheten som lagts ned före detta datum (MÖD 2005:30 och 2006:36). Det är således inte fråga om sådana fristående verksamheter för vilka bestämmelserna i 8 § införandelagen ska tillämpas var för sig (MÖD 2009:36). Detta innebär att Statens Järnvägar enligt 10 kap. 2 § miljöbalken kan bli föremål för krav på efterbehandlingsåtgärder.

Prövningen enligt 10 kap. 4 § miljöbalken

Den fråga som Miljööverdomstolen därefter har att pröva är vilket efterbehandlingsansvar som åligger Statens Järnvägar enligt 10 kap. 4 § miljöbalken. Skälighetsavvägningen enligt denna bestämmelse ska göras i två steg. För det första ska det utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. Därefter ska det ske en bedömning av ansvarets omfattning.

Bedömning av vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade ska vara objektiv, dvs. omständigheter som hänför sig till en viss verksamhetsutövare saknar här betydelse. I Miljöbalkskommentaren till 10 kap. 4 § anges bl.a. följande (s. 10:18). ”Inom ramen för denna bedömning bör ställning tas till vilka typer av föroreningar och vilka föroreningsnivåer som bör utlösa efterbehandlingsåtgärder, hur omfattande efterbehandlingen bör vara och vilka eventuella kvarvarande föroreningsrisker som kan accepteras, vilken typ av efterbehandlingsåtgärder som bör användas m.m. Det är nyttan av detta från hälso- och miljösynpunkt som bör vägas mot kostnaderna för åtgärderna. Vid denna vägning bör vägledning kunna hämtas från tillämpningen av 2 kap. 7 §. Vägledning bör också kunna hämtas i de föreskrifter och råd som de centrala

myndigheterna inom hälso- och miljöskyddsområdet kommer att utfärda.”. Vad som anges i Kommentaren bygger till stor del på uttalanden i förarbetena till bestämmelsen (prop. 1997/98:45).

Miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande innebär att Statens Järnvägar föreläggs att, där inte annat särskilt anges, åtgärda marken så att de riktvärden som anges i Naturvårdsverkets rapport 4638 klaras för känslig markanvändning inom typområde 1 enligt bilaga 2 till beslutet. Anledningen till att området som har använts för järnvägs- och bussverksamhet ska efterbehandlas till en nivå för känslig markanvändning, är att kommunens exploatering av området till bostäder m.m. har varit utgångspunkten vid bedömningen av vilka saneringsåtgärder som varit erforderliga. Det framgår av utredningen att om området används för fortsatt industriellt ändamål uppgår mängden jord som behöver forslas bort till betydligt mindre mängder än vad som måste tas bort för att klara riktvärdet för känslig markanvändning.

Vid en bedömning av vilka saneringsåtgärder som kan anses vara miljömässigt motiverade och skäligen finner Miljööverdomstolen att det inte är skäligt att ålägga Statens Järnvägar att vidta saneringsåtgärder till den del som dessa avser att åstadkomma en förädling av området till nivån för känslig markanvändning. Föreläggandet behöver därför ändras i denna del.

I detta fall har Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala förelagt även Uppsala kommun att vidta samma efterbehandlingsåtgärder som nämnden har förelagt Statens Järnvägar, d.v.s. till nivån känslig markanvändning. Detta föreläggande har vunnit laga kraft.

Föreläggandena mot Uppsala kommun och Statens Järnvägar skulle, med det behov till ändring av Statens Järnvägars föreläggande som Miljööverdomstolen redovisat ovan, strida mot varandra. Uppsala kommun har redan vidtagit åtgärder på området motsvarande nivån känslig markanvändning. I denna situation är det inte möjligt att ge ett föreläggande mot Statens Järnvägar att vidta åtgärder med en lägre ambitionsnivå. Det är inte heller möjligt för Miljööverdomstolen med det underlag som finns i målet att ändra föreläggandet så att Statens Järnvägar ska bekosta efterbehandlingsåtgärder till nivån mindre känslig markanvändning. Föreläggandet bör därför i sin helhet upphävas.

Sammanfattningsvis finner Miljööverdomstolen att Länsstyrelsen i Uppsala läns och Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommuns föreläggande ska upphävas.

Domen får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.

I avgörandet har deltagit f.d. hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljörådet Anna-Lena Rosengardten samt hovrättsråden Henrik Runeson och Karin Kussak, referent.
Enhälligt.

Föredragande har varit Johanna Lindqvist.



NACKA TINGSRÄTT
Miljödomstolen

DOM
2009-07- 20
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 2109-08

SVEA HOVRÄTT
Rotel 0611

INKOM: 2010-06-23
MÅLNR: M 6598-09
AKTBIL: 20

KLAGANDE

Staten genom Statens Järnvägar, 202100-0787
Box 1153
Stockholm

Ombud: Advokat **PM**
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun
753 75 Uppsala

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Uppsala län beslut 2008-03-31, dnr 505-14995-06 , se bilaga 1

SAKEN

Ansvar för efterbehandlingsåtgärder på fastigheterna Uppsala Dragarbrunn 32:1 och 33:2

DOMSLUT

Miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 147677

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: nacka.tingsratt@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00

YRKANDEN M.M.

Statens järnvägar yrkar att miljödomstolen:

för det första upphäver Länsstyrelsens i Uppsala län beslut den 31 mars 2008 i ärende Dnr 505-14995-06,

för det andra, med undanröjande av det överklagade beslutet, visar ärendet åter till Uppsala kommun för fortsatt handläggning och

för det tredje jämkar Statens järnvägars ansvar till noll eller i vart fall sätter ned det till tio procent av de ålagda kostnaderna.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun har bestritt ändring.

UTVECKLANDE AV TALAN I MILJÖDOMSTOLEN

Statens järnvägar: Det råder nödvändig processgemenskap mellan Statens järnvägar och Uppsala kommun, varför beslutet är oriktigt och ska upphävas. Föreläggandet ska även upphävas på den grunden att det är obehövt. Statens järnvägar har ålagts efterbehandlingsansvar för verksamheter för vilka Statens järnvägar inte varit verksamhetsutövare, föreläggandet mot Statens järnvägar är även otydligt, på grund härav ska beslutet undanröjas och frågan återförvisas till Uppsala kommun för fortsatt handläggning. Länsstyrelsen har slutligen gjort en felaktig skälighetsavvägning, varför Statens järnvägars ansvar ska nedsättas väsentligt.

Utöver tidigare anförda omständigheter har följande åberopats.

Nödvändig processgemenskap

Länsstyrelsen har i sitt beslut konstaterat att separata beslut kan "vara att föredra i vissa fall där åtgärderna kan avgränsas och kopplas till en viss ansvarig."

Länsstyrelsen lägger bland annat detta till grund för att konstatera att nödvändig processgemenskap inte föreligger. Föreläggandena i aktuellt fall berör dock samma åtgärder inom ett och samma geografiska område. Enligt länsstyrelsens beslut ska uppdelningen mellan kommunens och Statens järnvägars ansvar utföras så, att Statens Järnvägars ansvar är begränsat till vad som krävs vid en fortsatt mindre känslig markanvändning och att kostnader för de meråtgärder som krävs för den

planerade känsliga markanvändningen ska belasta enbart kommunen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har utgått från att kommunen skulle ta vid och avsluta efterbehandlingen när Statens järnvägar hade sanerat marken till en viss nivå. Konsekvensen av att underkänna principen om nödvändig processgemenskap relevans har blivit att 40 procent av den totala efterbehandlingskostnaden är ofinansierad.

Med anledning av att föreläggandet synes utgå från att Uppsala kommun ska ta vid där Statens järnvägars efterbehandlingsarbete (och ansvar) upphör, bör påpekas att saneringsprojekt erfarenhetsmässigt inte genomförs på det sättet. Inför en sanering fastställs åtgärds mål med ledning bl.a. av riktvärden (generella eller platsspecifika), riskbedömning och antagen framtida markanvändning. Eftersom det aktuella saneringsarbetet haft kommunens exploatering som utgångspunkt saknas underlag för en bedömning av vilka åtgärder som skulle behövas vid en fortsatt industriell markanvändning av området. Det finns härigenom inte underlag för att överhuvudtaget bedöma omfattningen av Statens järnvägars eventuella efterbehandlingsansvar och det är inte rimligt att basera Statens järnvägars efterbehandlingsansvar på totalkostanden för att skapa en annan, mer kvalificerad markanvändning inom området.

Statens järnvägar kan inte utföra ålagt efterbehandlingsansvar. Statens järnvägar kan inte påverka efterbehandlingen då denna i stora stycken är utförd och har därför inte möjlighet att efterkomma föreläggandet. Länsstyrelsen har avfärdat denna invändning efter att ha dragit den felaktiga slutsatsen att Statens järnvägar hänfört sig till 2 § 2 st. lagen (1985:206) om viten. Så är inte fallet. Vad Statens järnvägar avsett att fästa uppmärksamheten på är 26 kap. 9 § 1 st. miljöbalken. Då efterbehandlingen är utförd behövs inget föreläggande riktat mot Statens järnvägar för att uppfylla kraven i 10 kap. miljöbalken. Då föreläggandet sålunda är mer ingripande än vad som är påkallat i detta fall, skall det upphävas.

Undanröjande

Länsstyrelsen har utgått ifrån att hela den verksamhet som bedrivits på fastigheterna utgjort en och samma verksamhet. Statens järnvägar bestrider att så är fallet och vill

utöver vad som tidigare anförts särskilt framhålla följande. Efterbehandlingsansvaret har bland annat ansetts omfatta föroreningar härrörande från kreosotimpregnering under åren 1905-1910. Denna verksamhet bedrevs av Stockholm-Roslagens Järnvägar (nedan SRJ). SRJ förstatligades 1951 och införlivades i Statens Järnvägar genom fusion vid årsskiftet 1959/60. Vid en fusion övertar det mottagande bolaget samtliga tillgångar och skulder som finns i det infusionerade bolaget. Denna princip återfinns idag i 23 kap. 26 § 1 st. 1 p. aktiebolagslagen (2005:551), vilket också länsstyrelsen påpekar. För att ansvar skall kunna övertas vid fusion förutsätts dock att förpliktelsen vid fusionstidpunkten existerar reellt eller i vart fall potentiellt. Vid tidpunkten för fusionen mellan SRJ och Statens järnvägar fanns ingen lagstiftning som kunde medföra ett legalt ansvar för SRJ att efterbehandla föroreningar från verksamhet som hade lagts ned lång tid före fusionstillfället. Någon reell eller ens potentiell förpliktelse att efterbehandla förorening fanns således inte vid fusionsögonblicket och någon sådan förpliktelse kunde således ej heller tas över av Statens järnvägar. Att SRJ:s miljöstörande verksamhet var nerlagd och att fusionen skedde före miljöskyddslagen (1969:387) promulgerades skall därför få den följden dels att SRJ:s verksamhet måste anses skild från Statens järnvägars verksamhet, dels att Statens järnvägar inte övertagit miljöansvar för SRJ:s verksamhet.

Länsstyrelsen har anfört att Statens järnvägar skall svara för 50 procent av den sammanlagda kostnaden för efterbehandlingsarbetet på aktuella fastigheter. Det är otydligt vad länsstyrelsen inbegriper i efterbehandlingsarbetet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i sitt beslut den 11 oktober 2006 gett intryck av att Statens järnvägar skall stå 90 procent av kostnaderna för efterbehandling, oavsett om denna efterbehandling avser mindre känslig eller känslig markanvändning. Länsstyrelsen har å sin sida gjort något slags skälighetsavvägning bland annat innehållande den parametern - tillsammans med andra - att Statens järnvägar inte skall behöva ta ett kostnadsansvar för steget från mindre känslig till känslig markanvändning. Länsstyrelsen har tillsammans med andra faktorer viktat denna "ansvarsfrihetsgrund" till 15 procent av det totala kostnadsansvaret. Hur denna beräkning utförts framgår inte. Länsstyrelsens tillvägagångssätt är oriktigt och leder till otydlighet; istället för att sätta en procentsats för allt efterbehandlingsansvar

borde det klart och tydligt framgå att Statens järnvägar inte har något efterbehandlingsansvar till den del åtgärder behöver vidtas på grund av ändrad markanvändning. Det förtjänar också att anmärkas att länsstyrelsen förelagt Statens järnvägar ett 50-procentigt ansvar för en kostnad som Statens järnvägar saknar varje möjlighet att kontrollera eller påverka och som nu i princip är ett fullbordat faktum.

Skälighetsavvägningen

Utöver vad som tidigare anförts i ärendet vill Statens järnvägar anföra följande vid en skälighetsavvägning enligt 10 kap. 4 § miljöbalken för det fall miljödomstolen skulle finna att alla olika verksamheter på fastigheterna skall anses utgöra en samlad verksamhet. Merparten av föroreningarna (det vill säga kreosot från SRJ:s impregneringsverk åren 1905-1910) har mycket hög ålder och SRJ har inte utfört sin verksamhet på ett sätt som avvek från då gällande normer och krav. SRJ:s verksamhet, liksom del av den verksamhet som bedrivits i bussgarage och av Esso, har - även om Statens järnvägar skall anses utgöra verksamhetsutövare - bedrivits utan att Statens järnvägar har haft någon möjlighet att påverka verksamheten. Statens järnvägar har således saknat praktisk möjlighet att förhindra eller begränsa verksamheternas miljöpåverkan. Slutligen har markanvändningen - efter det att Statens järnvägar slutade bedriva verksamhet på fastigheten - ändrats. Detta har medfört att ökade krav på markens renhet, krav som inte kunde förutses av Statens järnvägar och som Statens järnvägar inte kan hållas ansvarigt för. Det är omöjligt att utläsa ur länsstyrelsens beslut hur stor merkostnaden att sanera för en känsligare markanvändning har bedömts vara. Det är också en kostnad som inte Statens järnvägar till någon del skall svara för, vilket måste leda till väsentligen större jämkning av Statens järnvägars ansvar än vad som länsstyrelsen beslutat.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun har till stöd för sin talan anfört följande.

Frågan om processgemenskap

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser alltså att processgemenskap inte råder. Krav kan riktas mot flera ansvariga och ansvaret gemensamt behöver inte behöva uppgå till 100 %. Det är inte heller givet att föreläggandet handlar om samma behandlingsåtgärder på samma plats som Statens järnvägar påstår. Statens järnvägar

har kunnat och kan alltjämt delvis genomföra en efterbehandling ner till en skälig nivå och låta nästa aktör ta vid. Vidare kan det t.ex finnas andra exploatörer än kommunen som är beredda att ta vid och ta ansvar för de delar som alltjämt återstår att efterbehandla. Det går inte att utesluta att ett genomförande av den återstående efterbehandlingen är beroende av att tidigare verksamhetsutövare i tillräcklig del har tagit ansvar för de kvarlämnade föroreningarna. Nämnden anser det inte rimligt att på nytt väcka frågan om verksamhetsutövarens ansvar för varje ny etapp om en ny aktör blir involverad i efterbehandlingsarbetet — vilket är konsekvenserna av Statens järnvägars syn på frågan om processgemenskap. Som utvecklingen i ärendet har varit anser nämnden att ansvaret i detta mål lämpligast avgörs genom att verksamhetsutövarens ansvar avgörs för området som helhet och utan hänsyn till andra aktörers bidrag. Nämnden stöder således Länsstyrelsens uppfattning i frågan om processgemenskap. Vidare vill nämnden framhålla att på angränsande fastighet där Banverket har sitt spårområde pågår för närvarande markarbeten. Åtgärdsnivån för dessa arbeten utgår från samma bedömningsgrunder som gäller för de fastigheter som detta mål berör. Den av Statens järnvägar framförda hypotetiska frågeställningen om annan åtgärdsnivå vid fortsatt industriell verksamhet torde därmed vara besvarad.

Frågan om att utföra ålagt efterbehandlingsansvar

Nämnden konstaterar att vissa delar av marken återstår att efterbehandla och att ett område som är mer kraftigt förorenat av kreosot inte kommer att kunna åtgärdas förrän tidigast år 2010. I detta område finns det alltjämt möjligheter för Statens Järnvägar att i praktiken delta i efterbehandlingsarbetet. Länsstyrelsen har konstaterat att frågan om fördelning av ansvar för genomförda efterbehandlingsåtgärder skulle kunna avgöras genom så kallad regresstalan 20 kap. 2 § 1 st. 7 p MB. I detta ärende har nämnden påtagligt upplevt i samband med att efterbehandlingsåtgärderna initierats att Statens Järnvägar avstått från att meddela att de har haft för avsikt att ta något ansvar för de konstaterade föroreningarna. I detta läge har det således funnit skäl att rikta ett föreläggande mot Statens järnvägar.

Frågan om avgränsningar - ansvar vid fusion

Statens Järnvägars påstående om att ansvaret för en markförorening inte skulle föras vidare vid en fusion anser nämnden vara oriktig samt sakna stöd i rättspraxis.

Frågan om otydlighet av efterbehandlingsansvarets omfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att Länsstyrelsen motivering och avvägning av ansvaret är rimlig och väl motiverad. Nämnden anser att Länsstyrelsen har gjort en riktig och principiellt viktig bedömning genom att ha gett Statens järnvägar ett visst efterbehandlingsansvar för den allvarliga förorening av kreosot som uppkom omkring år 1910. Answarets omfattning har av Miljö- och hälsoskyddsnämnden tidigare angetts till 90 % för Statens järnvägar. Länsstyrelsen motivering till en nedsättning av ansvaret är tydlig och kontoret har mot den bakgrunden inte sett att det funnits tillräckligt starka skäl att ifrågasätt Länsstyrelsen beslut även om kontoret inte utesluter att ansvaret skulle kunna ligga inom intervallet 50 till 90 %. Skäl till en annan högre nivå för Staten Järnvägars ansvar skulle kunna vara ett beaktande av de principer för ansvar som slagits fast i europadomstolens prövning vid kvarlämnade föroreningar på fastigheter.

Frågan om skälighetsavvägning

Nämnden anser att Statens Järnvägar har bedrivit en omfattande verksamhet på fastigheten genom åren. Verksamheten har haft olika inriktningar som förutom järnvägsverksamhet, som gett upphov till föroreningar av metaller och kreosot, även innefattat hantering av gods och bussgarage samt drivmedelshantering. Andra verksamhetsutövares bidrag till föroreningarna är enligt kontorets uppfattning av underordnad betydelse.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Vad först gäller frågan om nödvändig processgemenskap delar miljödomstolen underinstansernas bedömning att sådan inte är behövlig i detta mål. I likhet med vad miljö- och hälsoskyddsnämnden anfört kan krav riktas mot flera ansvariga och ansvaret gemensamt behöver inte uppgå till 100 %. Varje verksamhetsutövares

ansvar bedöms enskilt efter vad som bedöms vara skäligt. Uppsala kommuns ansvar har genom lagakraftvunnet beslut redan fastställts till 10 %. Statens järnvägars ansvars behov, i likhet med vad länsstyrelsen funnit, inte uppgå till 90 %, utan fastställs efter sammanvägning av mildrande och skärpande faktorer.

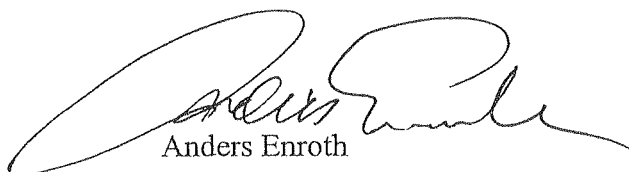
Beträffande vad klaganden anført om behovet av föreläggandet, dess krav på tydlighet samt det förhållandet att Statens järnvägar inte ska anses vara utövare av de verksamheter som ålagts efterbehandlingsansvar, delar miljödomstolen de bedömningar länsstyrelsen gjort.

I enlighet med vad tidigare anført ska en enskild verksamhetsutövare åläggas ansvar för efterbehandling efter vad som är skäligt. Den skälighetsavvägning som ska göras kan i ett fall som detta när verksamhet bedrivits under lång tid, även innan den 1 juli 1969, och som gett upphov till olika föroreningar, komma med nödvändighet inte att kunna vara preciserad till enstaka procenttal, utan kommer att bli en uppskattning i runda tal. Miljödomstolen bedömer att den avvägning som länsstyrelsen gjort är skälig.

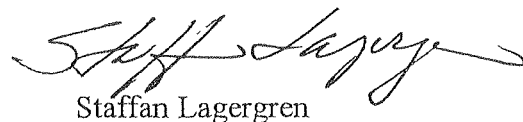
Sammantaget delar miljödomstolen länsstyrelsens bedömningar. Därmed ska överklagandet avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande, ställt till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, ska ha inkommit till Nacka tingsrätt, miljödomstolen, senast den 2009-08-10. Prövningstillstånd krävs.

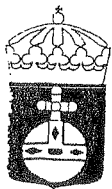


Anders Enroth



Staffan Lagergren

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Anders Enroth och miljørådet Staffan Lagergren.



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

RÄTTSENHETEN
Länsassessor
Mikaela Öster
Tel: 018-19 53 23

BESLUT

1 (13)

2008-03-31

Dnr: 505-14995-06

Affärsverket Statens Järnvägar
Box 1153
111 81 STOCKHOLM

Ombud:
Advokat **PM** /rek+mb/
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 STOCKHOLM

NACKA TINGSRÄTT

Ink 2008 -05- 02

Akt..... *3 M 2409-08*
Aktbil..... *3*.....

Överklagande av Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Uppsala kommun beslut

BESLUT

Länsstyrelsen ändrar miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut den 11 oktober 2006, § 83, endast på så sätt att SJ skall ansvara för 50 % av kostnaderna för efterbehandlingsarbetet.

Länsstyrelsen avslår överklagandet i övrigt.

REDOGÖRELSE FÖR ÄRENDET

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun beslutade den 11 oktober 2006, § 83, att förelägga Staten genom Statens Järnvägar (org. nr. 202100-0787), SJ, att ansvara för att efterbehandlingsåtgärder genomförs på fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2 enligt nedan.

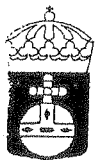
- Att där inte annat särskilt anges åtgärda marken så att de riktvärden som anges i Naturvårdsverkets rapport 4638 klaras för känslig markanvändning inom typområde 1 enligt bilaga 2.
- Att inom områden som benämns 2 till 4 i bilaga 2 åtgärda marken så att de riktvärden som anges i Naturvårdsverkets rapport 4638 klaras för mindre känslig markanvändning.
- Att riktvärden för länsvatten som redovisats i åtgärdsutredningen skall gälla för analys och provtagning av ofiltrerat vattenprov.
- Att vidta åtgärder inom området för känslig markanvändning där ett riktvärde på 1 mg/kg TS tillämpas för cancerogena PAH:er i mark ner till 0,7 meters djup. Under mark som skall hårdgöras och i övrigt inom området tillämpa ett riktvärde för cancerogena PAH:er på 7 mg/kg TS.
- Att resultatet av genomförda åtgärder skriftligen avrapporteras löpande var 6:e månad till miljökontoret med början den 1 december 2006.

Länsstyrelsen Uppsala län

POSTADRESS: 751 86 UPPSALA BESÖKSADRESS: HAMNESPLANADEN 3

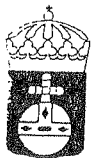
TELEFON: 018 - 19 50 00 TELEFAX: 018 -19 52 01 E-POST: lansstyrelsen@c.lst.se

POSTGIRO 3 51 73-4 / 6 88 03-6 ORGANISATIONSNUMMER: 202100-2254 (VAT SE202100225401)



- Att åtgärderna i första hand utförs i samverkan med och i den takt exploatering av markområdena genomförs av nuvarande fastighetsägare, i andra hand att efterbehandlingen upp till angivna nivåer är utförd senast den 1 juni 2007.
- Att SJ:s ansvar för efterbehandlingsåtgärderna begränsas till 90 % av kostnaderna för undersökningar, arbeten med att avlägsna förorenade massor samt behandlings- och mottagningskostnader.

I beslutet anges bl. a. följande. Undersökningar visar på att marken inom stora delar av området är förorenad av bland annat arsenik, kreosot och petroleum. Kreosotföroreningen är kraftig och belägen inom ett begränsat område där SJ impregnerade slipers för nära 100 år sedan. Marken har sedan 1800-talet ägts av SJ men övertogs från årsskiftet 2000/01 av det statligt ägda Jernhusen AB. Tre år senare köpte Uppsala kommun marken. I januari 2005 lämnade Uppsala kommun in en anmälan om efterbehandling av den förorenade marken. Området som benämns Uppsala resecentrum är tänkt att bebyggas med bl. a. kontor och bostäder och har i anmälan delats in i fyra typområden beroende på användningssätt. Efterbehandlingskostnaderna uppskattas till ca 21 miljoner kr. Nämnden har i december 2005 förelagt både SJ och kommunen att vidta efterbehandlingsåtgärder inom området. Efter överklagande upphävdes beslutet mot SJ på grund av att det var för opreciserat och återförvisades till nämnden. Uppsala kommun har inte överklagat sitt föreläggande som alltjämt gäller. Kommunen har påbörjat arbetena med att efterbehandla marken. Även Banverket har genomfört flera arbeten inom de områden som gränsar till Uppsala kommuns mark. Under dessa arbeten har markföroreningar som inte tidigare varit kända konstaterats på två platser. Dessa härrör dels från en bortglömd nedgrävd drivmedelscistern halvfylld med dieselolja i södra delen av det s. k. resecentrumområdet och dels från en bensinstation som enbart använts för SJ:s fordon väster om spårområdet gränsande i söder till schakten för centralpassagen. Drivmedelscisternen hade korroderat sönder halvvägs upp på cisternväggen vilket medfört ett läckage av dieselolja i marken. Cisternen, som medfört omfattande föroreningar, kan sannolikt knytas till den linje- och rälsbusstrafik som SJ bedrev efter 1969. I de delar som kreosotföroreningar avlägsnats har spridningen visat sig vara mer omfattande än vad det ursprungliga underlaget, som fanns tillgängligt vid nämndens tidigare beslut, visade. Föroreningarna har utgjort en stor miljöfara i och med att kreosoten inom vissa delar av området har spridit sig så att den kommit i direktkontakt med den mer föroreningskänsliga moränen i leran. Många av de äldre föroreningarna har sannolikt kunnat sprida sig både areellt och i djupled under de senaste årtiondena och detta försvårar efterbehandlingen. Miljökontoret har inga uppgifter som tyder på att SJ under någon del av sin verksamhetsperiod vidtagit åtgärder för att hindra en pågående utbredning av de äldre föroreningarna. Inte heller vidtog SJ några åtgärder när verksamheten upphörde och fastigheterna överläts. Frånsett kreosoten inom det s. k. impregneringsområdet har övriga föroreningar tillförts området under hela den tid som SJ bedrivit verksamhet. En långt mer än oväsentlig del har tillförts efter det att miljöskyddslagen började gälla. Spridningen av föroreningar inom området kan vidare förväntas ha skett i betydande utsträckning i mark men även på markytan genom olika typer av aktiviteter på området samt naturliga processer. Miljökontoret bedömer därför att den nuvarande föroreningssituationen med avseende på halter och spridning, frånsett kreosoten som kan hänföras till impregnerings-



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

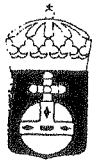
3 (13)

2008-03-31

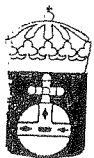
Dnr: 505-14995-06

verksamheten, har skett efter den 1 juli 1969. Denna bedömning kvarstår efter det att delar av området har efterbehandlats. Nämnden ansåg i det tidigare beslutet att det var lämpligare att utgå från de föroreningar som kvarlämnats på platsen efter det att verksamheten upphört än att ange en bestämd procentsats för SJ:s ansvar. Nämnden utgick således från de föroreningar som borde ha föranlett någon form av åtgärd under tiden som SJ hade rådighet över marken. Ett sådant perspektiv omfattar flera allvarliga föroreningar som inte vidare kan lämnas för att nå en rimlig grad av effektiv markanvändning. Dessa föroreningar är främst petroleum, arsenik och kreosot. Vidare har nämnden tidigare ansett att jämkningen bör göras så att SJ inte skall bära ansvaret för att marken återställs till känslig markanvändning mot bakgrund av det var lång tid sedan föroreningar tillfördes marken samt att området under lång tid nyttjats som bangård m m. Nämnden ansåg att ansvaret för de åtgärder som därefter krävs för att området skall kunna nyttjas på det sätt som planerats med bostäder bör falla på exploatören. Nämndens tidigare beslut byggde således på att Uppsala kommun tog vid och avslutade efterbehandlingen när SJ hade sanerat marken till en viss nivå. För den del av föroreningarna som tveklöst tillförts området före den första juli 1969, d. v. s. kreosoten inom impregneringsområdet, bör en särskild jämkning göras. Förutom tidsaspekten bör hänsyn tas till att föroreningen har spridit sig under tiden som SJ haft rådighet över området. En jämkning i denna del bör inte gå så långt att ytterligare spridning till omgivningen medges som kan påtagligt påverka grundvattnet i den akvifer som utgörs av berg och bottenmorän. Utgångspunkten för jämkningen bör därför vara de platsspecifika riktvärden som redovisas i åtgärdsutredningen och som tar fasta på att grundvattnet skyddas. Ovanstående bedömningar, som nämnden gjort i det tidigare beslutet, kvarstår men nämnden finner med beaktande av Länsstyrelsens återförvisningsbeslut att ansvaret bör uttryckas i en procentsats som dock har sin grund i ovan angivna bedömningar. Samtidigt bedömer nämnden att Uppsala kommun alltså bör ha ett delat ansvar så att målen som angetts i nämndens tidigare föreläggande i allt väsentligt uppfylls. När det handlar om att vidta åtgärder på fastigheterna i enlighet med anmälan bör kommunen betraktas som markägare och exploatör. SJ:s bidrag till efterbehandlingen kan vara ekonomiskt eller på annat sätt resursmässigt. Något hinder för SJ att, om så önskas, aktivt och i samverkan med Uppsala kommun genomföra efterbehandlingen bör inte finnas. Enligt nämndens bedömning bör SJ skäligen stå för 90 % av efterbehandlingskostnaderna. Resterande del bör Uppsala kommun svara för.

SJ har överklagat beslutet och anfört i huvudsak följande. Nämnden har i två separata beslut förelagt SJ och Uppsala kommun att ansvara för samma efterbehandlingsåtgärder. Respektive beslut har innefattat en individuell fördelning av det totala kostnadsansvaret. SJ och Uppsala kommun har ålagts ansvaret i egenskap av verksamhetsutövare. SJ i egenskap av äldre verksamhetsutövare och Uppsala kommun i egenskap av exploatör. De befinner sig således inom samma ansvars-krets enligt 10 kap. 2 § miljöbalken (MB) och är således solidariskt ansvariga enligt 10 kap. 6 § MB. Tillsynsmyndigheten kan därmed antingen vända sig mot en av de solidariskt ansvariga och utkräva hela ansvaret eller i ett och samma beslut vända sig mot samtliga solidariskt ansvariga. När endast SJ har valt att överklaga sitt beslut blir konsekvenserna ohållbara. För det fall SJ vinner framgång med sitt överklagande och beslutet upphävs alternativt ansvaret sätts ner uppstår situationen att det inte finns någon verksamhetsutövare som skall stå för den upphävda eller nedsatta andelen av kostnaderna. Konsekvensen skulle då bli att det sekun-



dära ansvaret i 10 kap. 3 § MB aktualiseras, d. v. s. att nuvarande och tidigare fastighetsägare kan bli ansvariga. Eftersom föreläggandet mot Uppsala kommun vunnit laga kraft kan skadan inte repareras genom att beslutet mot SJ undanröjs och ärendet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning. *Det råder s. k. nödvändig processgemenskap mellan avgörandena på så sätt att de inte kan avgöras i två separata beslut. Med hänsyn till det anförda yrkar SJ i första hand att Länsstyrelsen upphäver föreläggandet.* När projekteringen av Uppsala resecentrum inleddes bedrev SJ ingen verksamhet på fastigheterna. De som bedrivit verksamhet på fastigheterna genom åren har såvitt framgår av handlingarna varit SJ, Stockholm-Roslagens Järnvägar (SRJ), Museijärnvägen Uppsala-Länna Järnväg, Esso och Staten genom Banverket. SJ tog 1951 över ägandet av SRJ som fram till årsskiftet 1959/1960 bedrevs som ett statligt bolag. Därefter fusionerades SRJ in i SJ. Esso fusionerades senare med ett bolag inom Statoilkoncernen. Enligt utredningarna i ärendet är de verksamheter som kan misstänkas ha gett upphov till föroreningar ett kolupplag (som användes för eldning av ånglok av SRJ och SJ under åren 1876-1958), en oljedepå (som användes av Esso från 1940- till 1960-talet), ett mobilt impregneringsverk (som användes av SRJ för impregnering av slipers för smalspåret under åren 1905-1910), en rälsbusshall (ingen uppgift om verksamhetsutövare, 1944-1967), ett bussgarage (rälsbusshallen byggdes troligen 1967 om till ett bussgarage som arrenderades och drevs av Uppsala kommun eller ett av kommunen ägt bolag från 1967 fram till början av 1980-talet, byggnaden skall ha rivits av Uppsala kommun) samt dieselhanteringen vid en friliggande dieseltank som låg i anslutning till rälsbusshallarna (ingen uppgift om verksamhetsutövare, 1930-talet och troligen fram till det att bussgaraget avvecklades). Nämnden har betraktat de olika verksamheterna på fastigheterna som en och samma verksamhet. Detta är en felaktig tolkning av övergångsbestämmelsen i lagen (1998:811) om införande av MB. Vid utkrävande av ansvar enligt 10 kap. MB skall man se till respektive verksamhet som gett upphov till en förorening. Detta framgår bl. a. av ett avgörande från miljööverdomstolen (dom 2005-07-13 i mål nr M 8552-03). I målet hade tillsynsmyndigheten ålagt en markägare ansvar för bl. a. den markförorening som några nedgrävda tunnor gett upphov till. Tunnorna hade grävts ner före den 1 juli 1969. Markägaren bedrev såväl före som efter angivna datum åkeriverksamhet på fastigheten. Miljööverdomstolen konstaterade emellertid att markägaren inte kunde göras ansvarig för saneringen på den grunden att han förvarade tunnor som täckts över senast den 30 juni 1969. Enligt miljööverdomstolen krävs det att någon form av mänsklig aktivitet "faktisk drift" pågått efter detta datum för att krav på sanering skall kunna ställas. Enbart det faktum att markägaren bedrivit åkeriverksamhet på fastigheten utgjorde inte en aktivitet som kunde hänföras till de nedgrävda tunnorna. Avgörandet visar att man vid utkrävande av ansvar för äldre verksamhet måste se till respektive förorenande verksamhet. Impregneringsverksamheten bedrevs av SRJ mellan 1905 och 1910. SJ har vare sig före eller efter den 1 juli 1969 bedrivit någon impregneringsverksamhet på fastigheterna. Därmed kan inte något ansvar för de föroreningar som impregneringsverksamheten gett upphov till utkrävas av SJ. Detsamma gäller verksamheten i form av förvaring av kol i kolupplaget. SJ har inte varit ensam verksamhetsutövare på fastigheterna genom åren. Esso bedrev verksamheten vid oljedepån och Uppsala kommun bedrev verksamheten i bussgaraget. SJ kan inte åläggas något ansvar för dessa verksamheter. SJ ställer sig högst tveakande till nämndens slutsats att en långt mer än oväsentlig del av föroreningarna har tillförts efter det att miljöskyddslagen började gälla. Verksamhet har bedrivits på fastig-



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

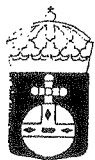
BESLUT

5 (13)

2008-03-31

Dnr: 505-14995-06

heterna sedan slutet av 1800-talet. Den största miljöpåverkan bör ha uppkommit i ett tidigt skede, före det att miljöskyddslagen och i synnerhet MB trädde i kraft. Som exempel kan nämnas kolupplaget. Ett sådant upplag hade inte fått anläggas med mindre det lagts på hårdgjord och tät yta för att minimera risk för urlakning. *Eftersom nämnden felaktigt betraktat verksamheterna som en och samma verksamhet yrkar SJ i andra hand att Länsstyrelsen undanröjer det överklagade beslutet och återförvisar ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden för fortsatt handläggning.* För det fall Länsstyrelsen finner att beslutet inte skall upphävas eller undanröjas och återförvisas har nämnden genomfört en felaktig skälighetsavvägning enligt 10 kap. 4 § MB. Huvuddelen av föroreningarna härrör från äldre verksamhet som upphört före det att miljöskyddslagen trädde ikraft. I vissa fall har SJ inte bedrivit verksamheten. Det är inte skäligt att ålägga SJ något ansvar för denna äldre verksamhet. Skälighetsbedömningen i 10 kap. 4 § MB innehåller flera moment. När det har konstaterats att någon kan bli ansvarig för efterbehandlingsåtgärder skall det göras en bedömning av dels vilka åtgärder som behövs, dels vilken omfattning av åtgärderna som skäligen kan åläggas den ansvarige. Behovet av åtgärd innebär en bedömning av vilken risk som föreligger i det konkreta fallet. Risken beror ofta på vilken markanvändning det är fråga om. Det kan vara lättare att acceptera att det förekommer föroreningar i mark som används för industriellt ändamål. Om marken istället skulle användas för bostadsändamål kan längre gående efterbehandlingsåtgärder bli nödvändiga. Det är inte skäligt att ålägga SJ ansvar för undersökningar och efterbehandlingsåtgärder som syftar till att förbereda marken för ändrad markanvändning innefattande bl. a. kontor, bostäder och grönområden. En faktor av betydelse vid skälighetsbedömningen är den allmänna aktsamheten bedömd utifrån vad som kunde krävas av ett motsvarande företag i enlighet med dåtidens kunskap och branschpraxis. Beträffande tidsfaktorn gäller att ju närmare den 1 juli 1969 som föroreningen bedöms ha uppkommit, desto mer lindras ansvaret. Utfallet av en sådan skälighetsbedömning kan allt efter omständigheterna leda till fullt, jämkat eller inget ansvar. Genomförda utredningar visar på följande huvudsakliga föroreningssituation på fastigheterna. Marken består av utfyllnadsmaterial. Det ytliga fyllnadsmaterialet innehåller förhöjda halter av arsenik, bly, kadmium, PAH (inom gruppen tjära och kreosot) samt petroleumkolväten. Halterna i de ytliga fyllnadsmassorna är slumpmässigt fördelade. Dessa föroreningar kan enligt Golder Associates ansvarsutredning härstamma från aktiviteter på platsen såväl som från rivningsmassor från hus och vägbankar, nedfall från luften, lokala bränder m m. Enligt Golder Associates PM "Underlag för upphandling av mottagning av förorenade jordmassor" (2005-10-20) beräknades mängden bortforsling av jord för att uppnå riktvärdet för s. k. känslig markanvändning till 33 000 ton, vilket jämförs med 12 000 ton om riktvärdena för fortsatt industriell markanvändning skulle ha använts (vilket skulle varit utgångspunkten om SJ fortsatt bedriva verksamhet på fastigheterna). Vidare kan i Golder Associates åtgärdsutredning (2005-08-15) konstateras följande. Beträffande arsenik överskreds riktvärdeshalterna för fortsatt industriell användning i endast fem av ca 35 prover. Beträffande bly överskreds riktvärdeshalterna för fortsatt industriell användning i endast ett av ca 35 prover. Beträffande PAHc överskreds riktvärdeshalterna för fortsatt industriell användning i endast ett av 18 prover. SJ har ingen anledning att ifrågasätta den åtgärdsnivå som ansatts för saneringen av marken, d. v. s. den nivå som skall uppnås för att förbereda mark för bostäder, kontor och grönområden. Dessa mål har varit utgångspunkt för projekteringen och därmed för samtliga genomförda utredningar och undersökningar. Den



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

6 (13)

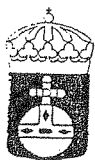
2008-03-31

Dnr: 505-14995-06

ändrade markanvändningen har vidare förutsatt att schaktning sker ner genom lerlagret mellan undre och övre grundvattenakviferen, vilket har medfört en ökad risk för spridning och följaktligen ett ökat efterbehandlingskrav. SJ ifrågasätter dock att bolaget skall åläggas ett ansvar för de utökade saneringskraven som föranletts av exploateringen. Om SJ:s verksamhet hade fortsatt på fastigheterna hade vare sig spridningsförutsättningarna ändrats eller de högre kraven beträffande föroreningshalterna ställts. Redan i och med detta skall SJ:s ansvar för de ålagda åtgärderna jämkas. Som tidigare konstaterats kan inte SJ åläggas något ansvar för föroreningar som härrör från impregneringsverksamheten eller kolupplaget. Saneringskostnaderna för föroreningarna från denna verksamhet skall enligt projektet uppgå till ca 15 miljoner kr av totalt 21 miljoner kr. Nedanstående utveckling av skälighetsbedömningen utesluter således dessa 15 miljoner kr. Nämnden har som grund för sin skälighetsbedömning angett att SJ vare sig har vidtagit några efterbehandlingsåtgärder under årens lopp eller i samband med att SJ lade ner sin verksamhet. Det är dock Uppsala kommun som bedrivit verksamheten vid bussgaraget och rivit byggnaden. Vad kommunen gjort och inte gjort i samband med detta kan inte SJ lastas för. Detsamma gäller Essos verksamhet vid oljedepån. SJ har egentligen inte lagt ned någon verksamhet när bolaget lämnade fastigheterna. Det som skedde var att SJ:s verksamhet inklusive fastigheterna överläts i samband med att SJ bolagiserades. En verksamhetsöverlåtelse aktualiserar inte några undersökningar och efterbehandlingsåtgärder vilket är fallet om en verksamhet läggs ned. Enligt SJ:s uppfattning har majoriteten av föroreningarna tillförts före det att miljöskyddslagen trädde ikraft eftersom verksamhet har bedrivits på fastigheterna sedan 1800-talet. Detta bl. a. med tanke på att de äldre verksamheterna bedrevs utifrån dåtidens kunskap och branschpraxis innan ett "miljötänkande" hade etablerat sig i samhället. Sammanfattningsvis måste man således beakta att SJ inte skall bära något ansvar för impregneringen och kolupplaget och inte heller för kostnader som har samband med ändrad markanvändning samt att ansvaret för undersökning och efterbehandling skall reduceras ju närmare den 1 juli 1969 som föroreningen bedöms ha uppkommit. *Med hänsyn till det anförda yrkar SJ i sista hand att Länsstyrelsen vid skälighetsbedömningen jämkar SJ:s ansvar till noll eller i vart fall sätter ner det till tio procent av de ålagda kostnaderna.*

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har yttrat sig över överklagandet och anfört följande. Nämnden anser att i den mån en begränsad verksamhet har bedrivits av annan verksamhetsutövare än SJ så har dessa verksamheter endera övertagits av SJ eller upphört innan 1969. Det garage som uppges ha använts av kommunen som bussgarage fram till 1980-talet bedöms inte ha haft någon nämnvärd påverkan på föroreningsbilden i området. De verksamheter som senare övertagits av SJ, framförallt SRJ:s verksamhet, har lämnat ett betydande bidrag till föroreningarna. De verksamheter som hela tiden haft en annan ägare än SJ bedöms endast i mycket ringa omfattning ha bidragit till föroreningarna inom området. Dessa verksamheter har hela tiden bedrivits på mark som ägs av SJ. SJ torde därmed ha haft visst inflytande över dessa verksamheter som påverkat föroreningsbilden.

SJ har tagit del av nämndens yttrande och anfört följande. Uppsala kommun har numera utfört i vart fall huvuddelen av de åtgärder som anges i föreläggandet. Föreläggandet skall därför upphävas även på den grunden att det inte är möjligt för SJ att fullgöra de förelagda åtgärderna. När det gäller oljedepån och bussgaraget med tillhörande dieselhantering finns det inget stöd i utredningen för att detta



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

7 (13)

2008-03-31

Dnr: 505-14995-06

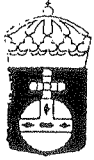
skulle varit fråga om en begränsad verksamhet (se Golder Associates ansvarsutredning 2002 och Länsstyrelsens inventering 2006). SJ:s uppgift om att dessa verksamheter har orsakat en väsentlig del av de aktuella föroreningarna är långt mer sannolik. Det åligger tillsynsmyndigheten att visa att aktuell förorening orsakats av den verksamhet som bedrivits på platsen och att SJ därför är rätt adressat för föreläggandet. Nämnden har inte förmått visa att SJ är rätt adressat för dessa föroreningar. SJ anser sig inte ha tagit över något miljöansvar för den impregneringsverksamhet som SRJ bedrev på platsen under några år i början av förra seklet. SRJ hade upphört med sin impregneringsverksamhet lång innan företaget 1959/60 inkorporerades i SJ. När SRJ inkorporerades i SJ fanns ingen relevant miljölagstiftning, vilket innebär att det inte fanns några aktiva eller latent miljöförpliktelser i SRJ som SJ kunde ta över. Det på senare tid förda resonemanget att ett fusionerande företag tar över det fusionerade företags aktiva och latent miljöförpliktelser kan alltså bara ha bäring på fusioner som sker efter 1969, d. v. s. under tid med relevant miljölagstiftning. Även på denna grund är det fel att adressera krav hänförliga till impregneringsverksamheten mot SJ. Under alla förhållanden är detta en omständighet som måste beaktas vid skälighetsbedömningen och som bör medföra en jämkning till noll. Nämndens påstående om att SJ haft ett ansvar för sina hyresgästers verksamhet och miljöförehavanden står i strid med gällande rätt. För att en hyresvärd skall ha ett miljöansvar för en hyresgästs verksamhet krävs enligt rättspraxis (jfr rättsfallet RA 1997 Ref 12 II) att fastighetsägaren är direkt engagerad (faktiskt och ekonomiskt) i den av hyresgästen bedrivna verksamheten. Det är inte visat att SJ haft ett sådant direkt engagemang i sina hyresgästers verksamhet.

MOTIVERING

I och med att den aktuella miljöskadan har orsakats av utsläpp som ägt rum före den 1 augusti 2007 skall bestämmelserna i 10 kap. MB tillämpas i den lydelse som de hade före det sistnämnda datumet.

Invändningar om nödvändig processgemenskap och avsaknad av möjlighet att efterkomma föreläggandet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden meddelade den 21 december 2005 två separata beslut gentemot Fastighetsnämnden i Uppsala kommun (§ 128) och SJ (§ 129) avseende efterbehandling av det aktuella området. Beslutet gentemot SJ föreskrev att hela området skulle åtgärdas så att riktvärdena klaras för mindre känslig markanvändning. Beslutet gentemot kommunen föreskrev att typområde 2-4 skulle åtgärdas så att riktvärdena klaras för mindre känslig markanvändning och att typområde 1 skulle åtgärdas så att riktvärdena klaras för känslig markanvändning. Tanken var, enligt nämnden, att kommunen skulle ta vid och avsluta efterbehandlingen när SJ sanerat marken till viss nivå. Efter överklagande upphävdes beslutet gentemot SJ av Länsstyrelsen och återförvisades till nämnden på grund av att det var för otydligt utformat ifråga om vilka åtgärder som skulle utföras. Länsstyrelsens beslut innehöll vidare ett påpekande om att motiveringen var otydlig såtillvida att det inte gick att utläsa hur stor jämkning som nämnden hade gjort av SJ:s ansvar. Efter återförvisningen meddelade nämnden det nu överklagade beslutet gentemot SJ. De efterbehandlingsåtgärder som åläggs SJ i detta beslut överensstämmer med de som tidigare ålagts Fastighetsnämnden i Uppsala kommun. Dock



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

8 (13)

2008-03-31

Dnr: 505-14995-06

innehåller beslutet gentemot SJ en uppgift om hur stor del av den sammanlagda kostnaden som bolaget skall stå för, d. v. s. 90 %. I beslutet anges vidare att kommunen skall stå för den resterande delen.

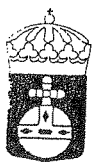
Av handlingarna i ärendet framgår att miljö- och hälsoskyddsnämnden betraktar kommunen som exploatör och därmed som verksamhetsutövare enligt 10 kap. 2 § MB. Enligt nämndens bedömning är därmed SJ och kommunen solidariskt ansvariga för efterbehandlingen enligt 10 kap. 6 § MB. Varken i MB, förarbetena eller i litteraturen finns någon närmre beskrivning av hur ansvaret skall utkrävas när det finns flera ansvariga. Det som anges är i huvudsak att var och en av de solidariskt ansvariga inom samma ansvarskrets kan föreläggas att svara för kostnaden för efterbehandlingen samt att förelägganden även kan riktas mot flera eller alla solidariskt ansvariga enligt tillsynsmyndighetens val (se prop. 1997/98:45 I s. 361).

I det aktuella ärendet anser Länsstyrelsen att det, i och för sig, hade varit mest praktiskt att rikta sig mot båda adressaterna i samma beslut eller att rikta sig mot enbart en som fått stå för den andres andel. Ansvarsfördelningen hade då inte behövt ske i ärendet utan denna hade fått göras upp senare av parterna inbördes eller av domstol vid en regresstalan enligt 20 kap. 2 § 1 st. 7 p MB. Enligt Länsstyrelsens uppfattning föreligger det dock inte någon nödvändig processgemenskap mellan solidariskt ansvariga på så sätt att tillsynsmyndigheten skulle vara förhindrad att utkräva ansvar av adressaterna i separata beslut med individuella bedömningar. Separata beslut kan t. ex. vara att föredra i vissa fall där åtgärderna kan avgränsas tydligt och kopplas till en viss ansvarig. Det bör även observeras att tillsynsmyndigheten kan bli tvungen att meddela ett individuellt beslut gentemot en av flera solidariskt ansvariga om alla utom en går med på en s. k. frivillig överenskommelse. Även i en sådan situation kan den situation som SJ beskriver uppkomma, d. v. s. att en adressats ansvar jämkas eller faller bort efter överklagande.

Med hänsyn till det anförda föreligger således inte skäl att upphäva beslutet på grund av nödvändig processgemenskap.

SJ har vidare anført att bolaget inte har någon möjlighet att fullgöra föreläggandet eftersom huvuddelen av åtgärderna redan har utförts av kommunen. Invändningen torde vara hämtad från viteslagstiftningen som fastslår att adressaten måste ha en faktisk möjlighet att efterkomma det som står i ett vitesföreläggande. Bestämmelsen tar sikte på att förhindra situationer där vitesförelägganden riktas mot någon som t. ex. är intagen på sjukhus eller frihetsberövad och på grund därav fysiskt förhindrad att efterkomma föreläggandet. Enligt Länsstyrelsens uppfattning bör i och för sig angivna princip även tillämpas beträffande förelägganden som inte är förenade med vite. I det aktuella ärendet föreligger dock inte den typ av situation som principen avser att förhindra. Länsstyrelsen anser att det i ärendet inte bör spela någon roll att en del av efterbehandlingsarbetet redan är utfört. I den föreliggande situationen får beslutet i huvudsak tolkas mer som en individuell kostnadsbedömning när det gäller SJ:s ansvar. Detta förtydligas också i motiveringen till beslutet. Beslutet kan således inte tolkas på så sätt att åtgärderna ovillkorligen måste vidtas av SJ.

Med hänsyn till det anförda föreligger inte heller skäl att upphäva beslutet på den grunden att efterbehandlingsarbetet delvis redan är utfört.



Sakfrågan

Principen om att förorenaren ansvarar för de skador eller olägenheter som denne orsakat i miljön kommer till uttryck i 2 kap. 8 § MB. För förorenade områden preciseras innebörden av denna bestämmelse genom regeln i 10 kap. 2 § MB, vilken stadgar ett primärt efterbehandlingsansvar för utövaren av den verksamhet som har bidragit till föroreningen. Enligt 8 § lagen (1998:811) om införande av MB skall bestämmelserna om verksamhetsutövarens ansvar tillämpas på miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift har pågått efter den 30 juni 1969, om verkningarna av verksamheten alltså pågår vid tiden för MB:s ikraftträdande den 1 januari 1999, och om det föreligger behov av att avhjälpa skador eller olägenheter som har orsakats av verksamheten.

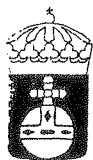
Av 10 kap. 4 § MB framgår att efterbehandlingsansvaret innebär att den ansvarige i skälig omfattning skall utföra eller bekosta de utrednings- och efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenheter uppstår för människors hälsa eller miljön. När ansvarets omfattning bestäms skall det beaktas hur lång tid som förflutit sedan föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade för att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att den har bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, skall även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

Skälighetsbedömningen enligt 10 kap. 4 § MB består av två led. Det första ledet avser det miljömässigt motiverade i åtgärderna. Detta skall bedömas utifrån faktorer som föroreningarnas typ, grad och farlighet, förutsättningarna för spridning, omgivningens känslighet och liknande.

När bedömningen av det miljömässigt motiverade i åtgärderna har gjorts skall en avvägning göras mot de faktorer som har med förorenaren och utsläppet att göra. Detta är det andra ledet i skälighetsbedömningen. Här blir det fråga om att fastställa verksamhetsutövarens andel i ansvaret utifrån olika faktorer i det enskilda fallet. Denna bedömning innefattar bl. a. en tidsaspekt och den ansvariges eget agerande i förhållande till de krav som gällt. Tidsaspekten har betydelse på så vis att ju längre tid som förflutit sedan den skadegörande handlingen, ju mindre ansvar kan utkrävas. När det gäller den ansvariges eget agerande bör man se till följsamhet med villkor i tillstånd men även till verksamhetsutövarens allmänna akt-samhet bedömd utifrån vad som kunde krävas av denne i enlighet med de kunskaper och den branschpraxis som fanns vid tidpunkten för föroreningen.

Skälighetsbedömningen bör i slutändan innefatta en sammanvägning av alla faktorer. De miljömässigt motiverade åtgärderna bör vara skäliga i förhållande till de bakomliggande omständigheterna som ledde till föroreningen och till den enskilde adressaten för kraven. På så sätt kan t. ex. det faktum att det har gått lång tid sedan den skadegörande handlingen uppvägas av att föroreningarna utgör en stor miljöfara.

Den huvudsakliga verksamheten som bedrivits inom det aktuella stationsområdet är järnvägstrafik med inriktning på gods- och persontrafik. I huvudsak har det



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

10 (13)

2008-03-31

Dnr: 505-14995-06

funnits tre verksamhetsutövare sedan verksamheten startade 1866, d. v. s. SJ, SRJ (Stockholm-Roslagens Järnväg) och Banverket. Mellan åren 1866-1951 bedrevs verksamheten i huvudsak av SJ och SRJ. SJ bedrev verksamhet både på normal-spårs- och smalspårsjärnvägen och SRJ bedrev verksamhet på smalspårsjärnvägen. Mellan åren 1951-1988 var SJ ensam verksamhetsutövare. SRJ drevs som statligt bolag från 1951 till och med årsskiftet 1959/1960 då det till fullo fusionerades med SJ. År 1988 delades SJ upp i Affärsverket SJ och Banverket. Banverket övertog ansvaret för verksamheten vid huvudspåren 1988 och verksamheten vid godsbanespåren 1999.

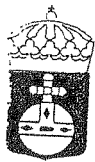
Tillgängligt material och undersökningar visar att huvuddelen av de föroreningar som påvisats inom berörda fastigheter har uppkommit på grund av driften av järnvägstrafikverksamheten. SJ har bedrivit verksamhet inom området såväl innan som efter den 1 juli 1969, vilket innebär att bolaget kan bli föremål för saneringskrav enligt 10 kap. 2 § MB.

Såsom SJ anført har även andra verksamhetsutövare än de ovan angivna, t. ex. Esso och Uppsala kommun, bedrivit viss verksamhet på området. SJ har särskilt påtalat att det var Uppsala kommun som bedrev verksamheten i bussgaraget som låg intill den friliggande dieselcisternen. Byggnaden var rälsbusshall (kopplad till SRJ:s rälsbussverksamhet) mellan åren 1944-1967 men byggdes därefter om till bussgarage. Såvitt Länsstyrelsen förstår var det Uppsala kommun som arrenderade och drev bussgaraget. Dock kan Länsstyrelsen inte utläsa annat än att det var SJ som bedrev själva linjebussverksamheten med tillhörande dieselhantering. Denna verksamhet bedrevs från 1967 och fram till början på 1980-talet.

SJ har vidare anført att nämnden gjort fel som betraktat alla verksamhetsdelar inom området som en och samma verksamhet. SJ menar att man vid utkrävande av ansvar för äldre verksamhet måste se till respektive förorenande verksamhet och att ansvar, som det får förstås, inte kan utkrävas för de delar av verksamheten som bedrivits av annan än SJ och/eller lagts ner före den 1 juli 1969. Till stöd för sin uppfattning har SJ hänvisat till ett rättsfall där en markägare inte ansågs ansvarig för förvaring av tunnor som låg nedgrävda på hans fastighet trots att han bedrivit åkeriverksamhet på fastigheten efter den 30 juni 1969. SJ har dessutom anført att bolaget inte kan anses ha tagit över några miljöförpliktelser från SRJ när det sistnämnda bolaget fusionerades in i SJ.

Med anledning av SJ:s invändningar förtjänar det först och främst att påpekas att genom en fusion så tas ett bolags samtliga tillgångar och skulder (såväl historiska som framtida) över av det övertagande bolaget. Enligt huvudregeln skall därmed krav på efterbehandling efter en fusion riktas mot det övertagande bolaget och kan, utan begränsning, avse de skyldigheter som uppkommit genom det överlåtande bolaget. Det bolag som är kvar efter fusionen är således att betrakta som verksamhetsutövare. I och med fusionen, genom vilken SJR gick upp i SJ, har SJ tagit över verkningarna av SRJ:s verksamhet. Att fusionen ägde rum innan den 1 juli 1969 spelar i sammanhanget ingen roll.

Vidare förtjänar det att påpekas att begreppet verksamhet i 10 kap. MB är ett betydligt vidare begrepp än själva den skadegörande handlingen som orsakade föroreningen. I enlighet med den praxis som utvecklats i Koncessionsnämnden för



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

11 (13)

2008-03-31

Dnr: 505-14995-06

miljöskydd bör uttrycket reserveras för aktiviteten i sin helhet och inte bara de delar av den som orsakade skadan. Ledning brukar i detta sammanhang hämtas från Sevesolagstiftningen som föreskriver att en verksamhet får anses vara hela det område som står under en verksamhetsutövers ledning eller kontroll, inbegripet såväl det geografiska området som gemensamma eller därtill hörande infrastrukturer eller aktiviteter.

När det gäller det av SJ åberopade rättsfallet (MÖD 2005:32) måste det observeras att det rörde sig om ett s. k. förvaringsfall där fastighetsägaren, som bedrev åkeriverksamheten, inte hade deponerat tunnorna. Det som fastställdes i rättsfallet var att det, i och med övergångsbestämmelsen i 8 § lagen om införande av MB, inte var möjligt att utkräva något saneringskrav avseende förvaringsfallet eftersom det inte företagits någon aktivitet med de nedgrävda tunnorna efter den 30 juni 1969. Att åkeriverksamhet bedrivits på fastigheten efter angivna datum spelade ingen roll eftersom åkeriverksamheten inte ansågs utgöra en sådan aktivitet som kunde härledas till tunnorna. Enligt Länsstyrelsens uppfattning kan rättsfallet endast tas till intäkt för att s. k. förvaringsfall, där fastighetsägaren inte är ansvarig för deponeringen, inte kan sammankopplas med annan verksamhet som en fastighetsägare bedriver på sin fastighet. I övrigt gäller dock att alla de aktiviteter som står under en verksamhetsutövers ledning eller kontroll skall betraktas som en helhet. Har en verksamhet fortsatt att bedrivas efter den 30 juni 1969 föreligger därmed i princip ett ansvar även för de delar av verksamheten som lagts ner före detta datum (se MÖD 2005:30 och MÖD 2006:36).

Med hänsyn till det anförda är SJ således i princip ansvarig även för kolupplaget, impregneringsverksamheten och övriga delar av järnvägsverksamheten som upphört före den 1 juli 1969. Även när det gäller Essos oljedepå anser Länsstyrelsen att den förorenande verksamheten får anses vara knuten till järnvägstrafiken eftersom tågseten utnyttjade depån. Att ett ansvar även skulle kunna åläggas det bolag som Esso uppgått i är en annan sak.

Oaktat det anförda kan SJ dock enbart göras ansvarig för de efterbehandlingsåtgärder som anses skäligen enligt bestämmelserna i 10 kap. 4 § MB.

Länsstyrelsen bedömer att de förelagda åtgärderna får anses vara miljömässigt motiverade (det första ledet i skälighetsbedömningen). Något annat har inte heller SJ anført.

När det gäller avvägningen mot de faktorer som har med förorenaren och utsläppet att göra konstaterar Länsstyrelsen inledningsvis att miljö- och hälsoskyddsnämnden har angivit att det i och med tidsaspekten är oskäligt att SJ återställer marken till känslig markanvändning och att 10 % därmed bör dras av vid skälighetsbedömningen. Nämnden har även angivit att det förhållandet att kreosotföreningen spritt sig under den tid som SJ haft rådighet över marken talar i skärpande riktning. Länsstyrelsen noterar vidare att nämnden i sin bedömning har anført att en inte obetydlig del av föroreningarna har uppkommit efter den 30 juni 1969. Nämnden anger dock ingen annan specifik källa som kan ha gett upphov till föroreningar efter angivna datum än linjebussverksamheten med den därtill knutna dieselhanteringen. Såvitt Länsstyrelsen kan utläsa torde nämnden eventuellt mena att själva spridningen av de redan uppkomna föroreningarna som har



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

12 (13)

2008-03-31

Dnr: 505-14995-06

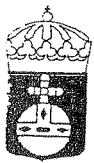
skett under senare tid skall medföra ett ansvar i sig. Enligt Länsstyrelsens uppfattning kan man dock inte resonera på angivna sätt.

Länsstyrelsen gör följande bedömning vid avvägningen mot de faktorer som har med förorenaren och utsläppet att göra (det andra ledet i skälighetsbedömningen).

Av Golder Associates miljötekniska markundersökning (december 2001) med komplettering (januari 2002) samt övrigt utredningsmaterial framgår att föroreningar i huvudsak har konstaterats vid platserna för den mobila impregneringsanläggningen för slipers som användes mellan 1905-1910, lokstallarna som användes mellan 1866 och 1980, kolupplaget som användes mellan 1876 och 1958, Essos oljedepå som användes från 1940- till 1960-talet, rälsbusshallen/bussgaraget som användes mellan 1944 och fram till början på 1980-talet, den friliggande dieslcisternen (som låg intill rälsbusshallen/bussgaraget) där dieselhanteringen pågick från 1930-talet och fram till början av 1980-talet samt den nedgrävda dieslcisternen som enligt nämnden bör ha använts fram till början av 1980-talet (det är oklart när den togs i bruk).

Det som talar i skärpande riktning vid skälighetsbedömningen är att SJ bedrivit verksamhet på platsen under nästan 100 års tid samt att verksamheten i större eller mindre omfattning får anses ha givit upphov till markföroreningar under i vart fall större delen av denna period. Länsstyrelsen beaktar härvid bl. a. att dieselhanteringen vid den friliggande dieslcisternen och den nedgrävda dieslcisternen, som båda var kopplade till SJ:s räls- och linjebussverksamhet, har gett upphov till omfattande föroreningar ända fram till början av 1980-talet. Vidare bedömer Länsstyrelsen att föroreningar, om än i mindre omfattning, torde ha skett även under senare tid på grund av t. ex. användning av bekämpningsmedel, smörjning av växlar och räls samt läckage och spill från spårtrafiken och uppställda lok m m. Vad som ytterligare talar i skärpande riktning vid skälighetsbedömningen är att SJ under sin verksamhetsperiod inte har vidtagit några efterbehandlingsåtgärder ens för de föroreningar som uppkommit efter den 30 juni 1969 samt att föroreningarna, och då i synnerhet kreosoten, utgör en stor hälso- och miljöfara.

Enligt Länsstyrelsens uppfattning torde det dock inte råda någon tvekan om att föroreningarna till största delen är av äldre datum. Det måste beaktas att kreosotföroreningen som härrör från impregneringsverksamheten särskilt utmärker sig i ärendet såtillvida att den är mycket omfattande och direkt kan härledas till en verksamhetsgren som är så gammal som 100 år. Enligt Länsstyrelsens uppfattning bör skälighetsutrymmet för en så pass gammal förorening vara relativt obetydligt. Endast i mycket liten mån torde tidsaspekten kunna vägas upp av att kreosoten utgör en stor hälso- och miljöfara. Vidare måste det beaktas att både kolupplaget och Essos oljedepå lades ner innan 1969 samt att verksamheten vid lokstallarna, rälsbusshallen/bussgaraget och den friliggande dieslcisternen till större delen pågick innan den 1 juli 1969. Vad som ytterligare talar i mildrande riktning är att även andra verksamhetsutövare har bedrivit förorenande verksamhet på området, om än i mindre omfattning. Som miljö- och hälsoskyddsnämnden anført kan det vidare anses oskäligt att SJ åläggs att bekosta den del av saneringskostnaden som uppkommit i och med den ändrade markanvändningen på fastigheterna.



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

13 (13)

2008-03-31

Dnr: 505-14995-06

Länsstyrelsen konstaterar att det, utifrån det i ärendet föreliggande utredningsmaterialet, är mycket svårt att göra någon mer exakt uppskattning av i vilken omfattning respektive föroreningskälla har bidragit till den sammanlagda föroreningsbilden på fastigheterna. Vidare är det svårt att bedöma hur stor del av föroreningarna som uppkommit före respektive efter den 30 juni 1969. Angivna omständigheter försvårar skälighetsbedömningen i ärendet. I Golder Associates kompletterande åtgärdsförslag (2005-09-01) har dock kostnaderna för att åtgärda kreosotföroreningen beräknats uppgå till drygt 35 % av den sammanlagda kostnaden för efterbehandlingsarbetet på fastigheterna. Enligt Länsstyrelsens bedömning torde i och för sig denna procentsats ha ökat i dagsläget i och med att det visat sig att föroreningen har spridit sig mer än vad man tidigare trott. Med hänsyn till att föroreningen utgör en stor hälso- och miljöfara anser Länsstyrelsen dock att det är skäligt att dra av 35 % från kostnadsansvaret i och med kreosotföroreningens ålder. Enligt Länsstyrelsens uppfattning bör dock även en ytterligare jämkning göras i och med att föroreningarna härrörande från de övriga verksamhetsdelarna till största delen torde ha uppkommit innan den 1 juli 1969. Vid en samlad bedömning där Länsstyrelsen beaktar angivna tidsaspekt samt övriga ovan angivna mildrande och skärpande faktorer anser Länsstyrelsen att ytterligare 15 % skall dras av från SJ:s kostnadsansvar.

Slutsatsen av Länsstyrelsens skälighetsbedömning är således att sammanlagt 50 % skall dras av från SJ:s kostnadsansvar. Med hänsyn till det anförda skall det överklagade beslutet ändras på så sätt att SJ skall ansvara för 50 % av den sammanlagda kostnaden för efterbehandlingsarbetet på fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2.

Detta beslut kan överklagas hos Nacka tingsrätt, miljödomstolen, se bilaga.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även miljöskyddshandläggare Kristina Jansson deltagit.

Christer Segerström

Mikaela Öster

Bilaga

Hur man överklagar

Sändlista

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Uppsala kommun

VS

, Uppsala kommun, Fastighetskontoret, Uppsala Resecentrum, 753

75 Uppsala

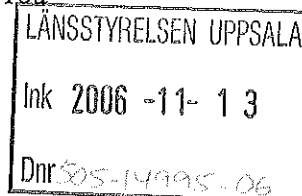
Akten

MÖ

Datum
2006-10-11Sida
10a

§ 83

Ärende nr. 2001 2642

**Föreläggande om att genomföra efterbehandlingsåtgärder av förorenad mark på fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2**

I ärendet ligger Miljökontorets utlåtande 2006-09-26 med förslag till beslut.

Sammanfattning

Sedan år 2001 har Miljökontoret handlagt frågan om markföroreningar inom det område som benämns Uppsala Resecentrum. Inledningsvis genomförde dåvarande fastighetsägaren Jernhusen AB ett antal utredningar som visade på att marken allmänt inom stora delar av fastigheten var förorenad av bland annat arsenik. Inom ett begränsat område av fastigheten upptäcktes en kraftig förorening av kreosot som antogs ha uppstått för nära hundra år sedan då slipers impregnerades på platsen av affärsverket Statens Järnvägar.

Marken har allt sedan 1800-talet ägts av affärsverket Statens Järnvägar men övertogs från årsskiftet 2000/01 av det statligt ägda Jernhusen AB. Tre år senare köpte Uppsala kommun marken.

I januari 2005 lämnade Uppsala kommun in en anmälan om efterbehandling av den förorenade marken. Området är tänkt att bebyggas med bl.a. kontor och bostäder och har i anmälan delats in i fyra typområden (bilaga 2) beroende på användningssätt. Underlaget remitterades till berörda instanser och i juni 2005 förelade Miljö- och hälsoskyddsnämnden affärsverket Statens Järnvägar och Uppsala kommun om att solidariskt ansvara för att en åtgärdsutredning upprättades.

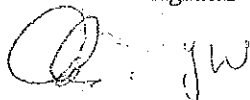
Miljökontoret har remitterat åtgärdsutredning och genomfört en riskvärdering utifrån det inlämnade underlaget. Kontoret har även genomfört en värdering av vem eller vilka som har ansvar för att åtgärda den förorenade marken. Kostnaderna för efterbehandling av fastigheterna uppskattas till omkring 21 miljoner kronor.

Miljökontoret kan konstatera att området ligger inom den yttre skyddszonen för Uppsalas vattentäkt. Det underlag som har presenterats tar hänsyn till ett flertal olika riskfaktorer. De ämnen som framförallt har ansetts utgöra en risk är arsenik och kreosot. Miljökontoret har gjort en samlad riskvärdering utifrån tillgängligt material, ekonomiska aspekter och vad som i övrigt bör beaktas. Utifrån dessa avvägningar har kontoret kommit fram till att vissa avsteg från generella riktvärden kan göras och ändå uppnå en acceptabel åtgärdsnivå utifrån uppsatta mål som säkrar en långsiktigt bra miljö inom och utanför området.

Ansaret för att genomföra en efterbehandling vilar normalt på den som har förorsakat föroreningen. Miljökontoret konstaterar att det inte finns några skäl att göra avsteg från den

V G V

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Datum
2006-10-11

Sida
10b

§ 83 forts

Ärende nr. 2001 2642

**Föreläggande om att genomföra efterbehandlingsåtgärder av
förorenad mark på fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2**

I ärendet ligger Miljökontorets utlåtande 2006-09-26 med förslag till beslut.

principen när det gäller det aktuella området. Flera omständigheter pekar på att affärsverket Statens Järnvägar, och därigenom staten, har nära nog hela ansvaret för att marken ska kunna användas på det sätt som nu planeras.

De efterbehandlingsarbeten som påbörjats inom området av Uppsala kommun och Banverket fram till och med september månad har påvisat ytterliggare föroreningar. De allvarligaste föroreningarna har som förväntat visat sig vara kreosoten som troligtvis härrör från den snart 100 år gamla impregneringsverksamheten. Föroreningarna av kreosot har konstaterats utgöra en mycket stor miljörisk i och med att de har spridit sig mer än vad som tidigare antagits.

Miljökontorets samlade bedömning när det gäller ansvarsdelen är att Statens järnvägar bör svara för 90 % av kostnaderna för efterbehandlingen av marken. Resterande del bör Uppsala kommun svara för i egenskap av ny fastighetsägare.

BESLUT:

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar i enlighet med 2 kapitlet 8 § och med stöd av 10 kapitlet 2 och 6 §§ samt 26 kapitlet 9 § miljöbalken att förelägga Staten gm Statens Järnvägar (202100-0787) att ansvara för att efterbehandlingsåtgärder genomförs på fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2 enligt nedan:
 - Att där inte annat särskilt anges åtgärda marken så att riktvärden som anges i Naturvårdsverkets rapport 4638 klaras för känslig markanvändning inom typområde 1 enligt bilaga 2.
 - Att inom områdena som benämns 2 till 4 i bilaga 2 åtgärda marken så att de riktvärden som anges i Naturvårdsverkets rapport 4638 klaras för mindre känslig markanvändning.
 - Att riktvärden för länsvatten som redovisats i åtgärdsutredningen ska gälla för analys och provtagning av ofiltrerat vattenprov.

V G V

Justerandes signatur



Utdragsbestyrkande

Datum
2006-10-11Sida
10c

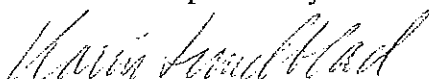
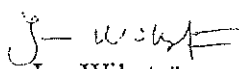
§ 83 forts

Ärende nr. 2001 2642

Föreläggande om att genomföra efterbehandlingsåtgärder av förorenad mark på fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2

I ärendet ligger Miljökontorets utlåtande 2006-09-26 med förslag till beslut.

- Att vidta åtgärder inom området för känslig markanvändning där ett riktvärde på 1 mg/kg TS tillämpas för cancerogena PAH:er i mark ner till 0,7 meters djup. Under mark som ska hårdgöras och i övrigt inom området tillämpa ett riktvärde för cancerogena PAH:er på 7 mg/kg TS.
 - Att resultatet av genomförda åtgärder skriftligen avrapporteras löpande var 6:e månad till Miljökontoret med början den 1 december 2006.
 - Att åtgärderna i första hand utförs i samverken med och i den takt exploatering av markområdena genomförs av nuvarande fastighetsägare, i andra hand att efterbehandlingen upp till angivna nivåer är utförd senast den 1 juni 2007.
 - Att Statens Järnvägar ansvar för efterbehandlingsåtgärderna begränsas till 90 % av kostnaderna för undersökningar, arbeten med att avlägsna förorenade massor samt behandlings och mottagningskostnader.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar om omedelbar justering samt att översända en kopia på beslutet till Jernhusen AB och Banverket samt att via delgivning av en kopia av detta beslut göra beslutet känt för Uppsala kommun.

Ovanstående protokoll justeras omedelbart.
Karin Lundblad
nämndsekreterare
Jan Wikström
ordförande
justerare

Bilaga: Miljökontorets utlåtande

Handläggare
Bernt Forsberg
Tel 018-727 43 59

Datum
2006-09-26

Diarienummer
2001 2642

TJÄNSTEUTLÅTANDE

Till Miljö- och hälsoskyddsnämndens
sammanträde den 11 oktober 2006

Adressat:

Staten
gm Statens järnvägar
Box 1153
111 81 Stockholm

Föreläggande om att genomföra efterbehandlingsåtgärder av förorenad mark på fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2

Markföroreningar inom östra stationsområdet, Uppsala Central

Förslag till beslut

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar i enlighet med 2 kapitlet 8 § och med stöd av 10 kapitlet 2 och 6 §§ samt 26 kapitlet 9 § miljöbalken att förelägga Staten gm Statens Järnvägar (202100-0787) att ansvara för att efterbehandlingsåtgärder genomförs på fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2 enligt nedan:
 - Att där inte annat särskilt anges åtgärda marken så att riktvärden som anges i Naturvårdsverkets rapport 4638 klaras för känslig markanvändning inom typområde 1 enligt bilaga 2.
 - Att inom områdena som benämns 2 till 4 i bilaga 2 åtgärda marken så att de riktvärden som anges i Naturvårdsverkets rapport 4638 klaras för mindre känslig markanvändning.
 - Att riktvärden för länsvatten som redovisats i åtgärdsutredningen ska gälla för analys och provtagning av ofiltrerat vattenprov.

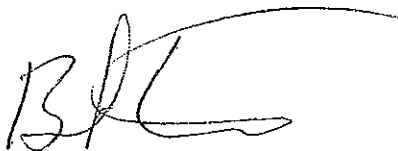
- Att vidta åtgärder inom området för känslig markanvändning där ett riktvärde på 1 mg/kg TS tillämpas för cancerogena PAH:er i mark ner till 0,7 meters djup. Under mark som ska hårdgöras och i övrigt inom området tillämpa ett riktvärde för cancerogena PAH:er på 7 mg/kg TS.
 - Att resultatet av genomförda åtgärder skriftligen avrapporteras löpande var 6 månad till Miljökontoret med början den 1 december 2006.
 - Att åtgärderna i första hand utförs i samverkan med och i den takt exploatering av markområdena genomförs av nuvarande fastighetsägare, i andra hand att efterbehandlingen upp till angivna nivåer är utförd senast den 1 juni 2007.
 - Att Statens Järnvägar ansvar för efterbehandlingsåtgärderna begränsas till 90 % av kostnaderna för undersökningar, arbeten med att avlägsna förorenade massor samt behandlings och mottagningskostnader.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar om omedelbar justering samt att över-
sända en kopia på beslutet till Jernhusen AB, och Banverket samt att via
delgivning av en kopia av detta beslut göra beslutet känt för Uppsala kommun.

Bakgrund, motivering och överväganden till föreslagna beslutspunkter återfinns
nedan samt i bifogat PM – *bilaga 1*.

För Miljökontoret



Helena Lindblad
Miljödirektör



Bernt Forsberg
Miljö- och hälsoskyddsinspektör

Sammanfattning

Sedan år 2001 har Miljökontoret handlagt frågan om markföroreningar inom det område som benämns Uppsala Resecentrum. Inledningsvis genomförde dåvarande fastighetsägaren Jernhusen AB ett antal utredningar som visade på att marken allmänt inom stora delar av fastigheten var förorenad av bland annat arsenik. Inom ett begränsat område av fastigheten upptäcktes en kraftig förorening av kreosot som antogs ha uppstått för nära hundra år sedan då slipers impregnerades på platsen av affärsverket Statens Järnvägar.

Marken har allt sedan 1800-talet ägts av affärsverket Statens Järnvägar men över-
togs från årsskiftet 2000/01 av det statligt ägda Jernhusen AB. Tre år senare köpte
Uppsala kommun marken.

I januari 2005 lämnade Uppsala kommun in en anmälan om efterbehandling av den
förorenade marken. Området är tänkt att bebyggas med bl.a. kontor och bostäder

och har i anmälan delats in i fyra typområden (bilaga 2) beroende på användnings-sätt. Underlaget remitterades till berörda instanser och i juni 2005 förelade Miljö- och hälsoskyddsnämnden affärsverket Statens Järnvägar och Uppsala kommun om att solidariskt ansvara för att en åtgärdsutredning upprättades.

Miljökontoret har remitterat åtgärdsutredning och genomfört en riskvärdering utifrån det inlämnade underlaget. Kontoret har även genomfört en värdering av vem eller vilka som har ansvar för att åtgärda den förorenade marken. Kostnaderna för efterbehandling av fastigheterna uppskattas till omkring 21 miljoner kronor.

Miljökontoret kan konstatera att området ligger inom den yttre skyddszonen för Uppsalas vattentäkt. Det underlag som har presenterats tar hänsyn till ett flertal olika riskfaktorer. De ämnen som framförallt har ansetts utgöra en risk är arsenik och kreosot. Miljökontoret har gjort en samlad riskvärdering utifrån tillgängligt material, ekonomiska aspekter och vad som i övrigt bör beaktas. Utifrån dessa avvägningar har kontoret kommit fram till att vissa avsteg från generella riktvärden kan göras och ändå uppnå en acceptabel åtgärdsnivå utifrån uppsatta mål som säkrar en långsiktigt bra miljö inom och utanför området.

Ansvar för att genomföra en efterbehandling vilar normalt på den som har förorsakat föroreningen. Miljökontoret konstaterar att det inte finns några skäl att göra avsteg från den principen när det gäller det aktuella området. Flera omständigheter pekar på att affärsverket Statens Järnvägar, och därigenom staten, har nära nog hela ansvaret för att marken ska kunna användas på det sätt som nu planeras.

De efterbehandlingsarbeten som påbörjats inom området av Uppsala kommun och Banverket fram till och med september månad har påvisat ytterligare föroreningar. De allvarligaste föroreningarna har som förväntat visat sig vara kreosoten som troligtvis härrör från den snart 100 år gamla impregneringsverksamheten. Föroreningarna av kreosot har konstaterats utgöra en mycket stor miljörisk i och med att de har spridit sig mer än vad som tidigare antagits.

Miljökontorets samlade bedömning när det gäller ansvarsdelen är att Statens järnvägar bör svara för 90 % av kostnaderna för efterbehandlingen av marken. Resterande del bör Uppsala kommun svara för i egenskap av ny fastighetsägare.

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden förelade SJ och Staten via Näringsdepartementet samt Uppsala kommun i december 2005 om att vidta efterbehandlingsåtgärder på fastigheten Svartbäcken 32:1 och 33:2. Affärsverket överklagade föreläggandet och begärde inhibition av beslutet hos Länsstyrelsen. Näringsdepartementet har som svarande för Staten svarat att de låter Statens järnvägar företräda dem i ärendet.

Länsstyrelsen meddelade i ett beslut med anledning av begäran om inhibition att nämndens beslut tillsvidare inte skulle gälla. Slutligt beslut i det överklagade ärendet meddelades den 22 mars 2006 och innebär att Länsstyrelsen upphävde nämndens beslut samt återförvisade ärendet för förnyad handläggning.

Uppsala kommun har inte överklagat sitt föreläggande som alltjämt gäller. Kommunen har via sitt fastighetskontor och projektkontoret för resecentrum-

projektet påbörjat arbetena med att efterbehandla marken. Även Banverket har genomfört flera arbeten inom de områden som gränsar till Uppsala kommuns mark. Under dessa arbeten har ytterligare markföroreningar som inte varit kända tidigare konstaterats på två platser. Föroreningarna har bestått i dels i en bortglömd nedgrävd drivmedelscistern halvfylld med dieselolja i södra delen av det så kallade resecentrumområdet samt dels en bensinstation som enbart använts för SJ fordon väster om spårområdet gränsade i söder till schakten för centralpassagen. Drivmedelscisternen hade korroderat sönder halvvägs upp på cisternväggen vilket hade medfört ett läckage av dieselolja i marken. Cisternen kan ha varit knuten till Statens Järnvägars tidigare verksamhet med landsvägsbussar och/eller rälsbussar. Enligt den ansvarsutredning som Golder Associates utfört användes bygganden på platsen som bussgaraget fram till början av 80-talet. Byggnaden revs 1999.

Övriga omständigheter i ärendets bakgrund framgår av bifogat PM

Miljökontorets synpunkter

Länsstyrelsen beslut från den 22 mars i år

Under rubriken *Frågor om föreläggandet är tillräckligt tydligt utformat* redovisar Länsstyrelsen ett antal punkter som borde ha uttryckts tydligare eller redovisat mer komplett. De nedan angivna punkterna har sammantaget varit skäl till att upphäva föreläggandet.

Den första punkten gäller en brist i avgränsningen av det geografiska området som i nämndens beslut benämnts som impregneringsområdet. Miljökontoret delar Länsstyrelsen uppfattning om att det av beslutet borde ha framgått att gränserna för området var oklara.

Den andra punkten handlar om vilka riktvärden som ska gälla för Kreosot. Länsstyrelsen påpekar att kreosot består av ett flertal olika ämnen varav PAH-C är ett av dessa. Vidare antar Länsstyrelsen att underlaget är hämtat från tabell 5-9 på sidan 40-44 i åtgärdsutredningen. Kontoret kan vidimera att underlaget är hämtat från de omnämnda tabellerna. Detta underlag har kommunicerats med Statens Järnvägar utan att affärsverket har haft något att erinra mot innehållet. Att PAH-C har fått representera riktvärdet för kreosot är en förenkling som presenterades i bl.a. åtgärdsutredningen. Miljökontoret har anset att den förenklingen är godtagbar när det gäller föroreningarnas typ och förväntade spridningssituation på det aktuella objektet. En uppdelning i flera olika riktvärden skulle som kontoret ser det inte öka tydligheten i föreläggandet och inte heller medföra att någon nämnvärd miljövinst nås i detta fall.

Den tredje punkten som tas upp av Länsstyrelsen är att det i nämndens beslut har angetts att åtgärder ska göras *i huvudsak till* ett visst riktvärde. Orsaken till att denna formulering använts beror på att det skulle vara möjligt att, i de fall föroreningar påträffades strax över riktvärden, medge att dessa massor lämnades om åtgärdens kostnader inte stod i proportion till miljövinsten. Formulering *i huvudsak* kan mycket väl utgå om man beaktar att förelagda nivåer är riktvärden, dvs att det i begreppet riktvärde finns en viss begränsad möjlighet till skälighets-

avvägning av miljönyttan i förhållande till kostnaderna under efterbehandlingsarbetet.

Skälighetsavvägning

Länsstyrelsen redovisar i sitt beslut hur skälighetsbedömningen består av två led. Där det första ledet är en bedömning av de miljömässigt motiverade åtgärderna och det andra ledet består i ett fastställande av verksamhetsutövarens ansvar utifrån olika omständigheter. Slutligen sker en sammanvägning av alla faktorer. Länsstyrelsen konstaterar att det faktum att det gått lång tid sedan den skadegörande handlingen ägde rum kan uppvägas av att föroreningen utgör en stor miljöfara.

Miljökontoret konstaterar att nämnden i det PM (sidan 16 andra styckets avslutning*) som utgjorde en bilaga till det tidigare föreläggandet framhöll i frågan om affärsverkets ansvar att - ... *så finns flera allvarliga föroreningar som inte utan vidare kan lämnas för att nå en rimlig grad av effektiv markanvändning. Dessa föroreningars utgörs främst av petroleum, arsenik och kreosot.*

Att föroreningarna bedömdes utgöra en risk för underliggande akvifer inom vattenskyddsområdet framgick även av bifogat PM. Miljökontoret kan nu konstatera att i de delar som kreosotföroreningar avlägsnats har spridningen varit mer omfattande än vad det ursprungliga underlaget visade som fanns tillgängligt vid nämndens tidigare beslut. Föroreningarna av bla kreosot bedöms ha utgjort en stor miljöfara i och med att föroreningarna inom vissa delar av området har spridit sig så att kreosoten har kommit i direktkontakt med den mer föroreningskänsliga moränen under leran.

** I det reviderade PM som bifogas detta tjänsteutlåtande återfinns samma formulering på sidan 15*

Mot den bakgrunden att föroreningarna utgör en stor miljöfara anser Miljökontoret att det ansvar som Staten Järnvägars ansågs ha i nämndens tidigare beslut var väl avvägt. Det finns således inga skäl i dagsläget att göra någon jämkning som minskar Statens Järnvägars ansvar i en sammanvägd bedömning. Den revidering som ändock är motiverad är att, så som länsstyrelsen explicit efterlyser, mindre komplicerat uttrycka affärsverkets ansvar. Nämndens tidigare beslut byggde på att Uppsala kommun tog vid och avslutade efterbehandlingen när Statens Järnvägar hade sanerat marken till en viss nivå. Miljökontoret anser med beaktande av ovanstående att ansvaret för efterbehandlingen av området kan uttryckas som en procentsatts där Staten genom Statens Järnvägar skäligen bör stå för 90 % av efterbehandlingskostnaderna. Resterande kostnader bör falla på Uppsala kommun i egenskap av ny fastighetsägare.

I ärendet har samråd skett med

HV

Bilaga

Bilaga 1 Reviderat PM - Bilaga till föreläggande om att genomföra efterbehandlingsåtgärder av förorenad mark på fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2 - Markföroreningar inom östra stationsområdet, Uppsala Central

Bilaga 2 Karta över östra stationsområdet vid Uppsala Central med de olika typområdena markerade - Utdrag ur rapport upprättad av Golder Associates.

Överklagande

Ni kan överklaga detta beslut genom att skriva till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange diarienummer eller beskriv i korthet vad beslutet handlar om. Tala också om vilken ändring ni vill ha i beslutet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden måste ha fått ert överklagande *inom tre veckor* från den dag ni fick del av beslutet, annars kan överklagandet inte prövas.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden sänder överklagandet vidare till länsstyrelsen för prövning, om nämnden själv inte ändrar beslutet på det sätt som ni har begärt.

Handläggare
Bernt Forsberg
Tel 018-727 43 59

Datum
2006-09-26

Diarienummer
2001 2642

Bilaga 1 - reviderat PM

Till Miljö- och hälsoskyddsnämndens
sammanträde den 11 oktober 2006

**Bilaga till föreläggande om att genomföra efterbehandlings-
åtgärder av förorenad mark på fastigheterna Dragarbrunn
32:1 och 33:2**

Markföroreningar inom östra stationsområdet, Uppsala Central

Bakgrund

Ärendets handläggning

Uppsala kommun har genom fastighetskontoret påbörjat projektering av ett nytt resecentrum vid Uppsala central. Projektet inrymmer dels åtgärder som kommer att underlätta resandet till och från Uppsala central dels uppförande av byggnader för bl.a. bostäder. Projektet är uppdelat i olika etapper och planeras att pågå under ca 5 år med start i den norra delen av området under hösten 2005.

Området består till helt övervägande del av mark som i huvudsak nyttjats av det bolag som i texten nedan benämns Affärsverket Statens Järnvägar, dvs. det statliga bolag som ursprungligen var Statens Järnvägar innan en uppdelning skedde år 1988 i Banverket och SJ. Senare har olika delar inom SJ bolagiserats varvid SJ Fastigheter ombildades till det helstatliga bolaget Jernhusen AB vid årsskiftet 2000/2001. Jernhusen förvärvade därefter de markområden som inte avsågs att utgöra det framtida bangårdsområdet vid Uppsala central av SJ. De markområden som inte omfattades av Jernhusens förvärv överfördes till Banverket vid årsskiftet 2002/2003. Uppdelningen innebar således att merparten av marken inom det gamla stationsområdet överfördes till Jernhusen AB. År 2004 förvärvade Uppsala kommun denna mark av Jernhusen.

Under en period av några år har olika utredningar och undersökningar gjort av så väl marken som vem som kan tänkas ha ansvar för efterbehandling av markföroreningarna inom området. Jernhusen och senare Uppsala kommun har i huvudsak varit beställare av dessa undersökningar. Samtliga av dess rapporter och utredningar har upprättats av konsultfirman Golder Associates AB i Uppsala (Golder). Undersökningarna av marken har bl.a. resulterat i en kartläggning av föroreningarnas uppskattade utbredning samt en fördjupad riskbedömning.

Uppsala kommun har genom fastighetskontoret inkommit med en anmälan om efterbehandling av marken inom området enligt 28§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Som bilaga till anmälan bifogades den ovan nämnda fördjupade riskbedömningen.

Tidigare föreläggande i ärendet

Under våren 2005 remitterade Miljökontoret den fördjupade riskbedömningen till Affärsverket Statens Järnvägar, Banverket, VA- och avfallskontoret, Länsstyrelsen, Arbets- och miljömedicin vid Akademiska sjukhuset samt SGU. Synpunkterna sammanställdes i ett tjänsteutlåtande där Miljö- och hälsoskyddsnämnden i juni 2005 samtidigt förelade om åtgärds mål som skulle ligga till grund för framtagandet av en åtgärdsutredning. Föreläggandet riktades till Affärsverket Statens Järnvägar och Uppsala kommun som ålades att solidariskt ansvara för att en åtgärdsutredning togs fram senast den 15 augusti 2005.

Föreläggandet angavs ett antal mål som skulle konkretiseras genom förslag på åtgärder som innebar:

- att marken ner till 2 meter under markytan kommer att ha sådana egenskaper att uppgrävda massor utan föregående anmälan eller noggrannare kontroll ska kunna transporteras till en deponi för inert och icke farligt avfall.
- att dricksvattenuttag i framtiden ska kunna vara möjligt inom området i den akvifer som består av bottenmorän och berg.
- att utslagning av markekosystemet inte tillåts ske i mark ner till 2 meters djup samt att visst skydd mot ekotoxikologiska effekter finns vid större djup.
- att det generella riktvärdet för kadmium kan innehållas i mark som planeras för att användas till känslig markanvändning.
- att i övrigt kvarlämnade resthalter inte kan förväntas sprida sig till omgivande fastigheter eller ge oacceptabel påverkan på ytvatten.
- att förutsättningar för en god inomhusmiljö med avseende på både bostäder och affärslokaler uppnås
- att förutsättningar för god lek- och vistelsemiljö skapas utomhus uppnås

samt i övrigt redovisa vilka lämpliga typer av åtgärder som finns tillgängliga, tid för genomförande och kostnader.

Åtgärdsutredningen inlämnades av Uppsala kommun som därefter även har gjort en komplettering som inkom till Miljökontoret den 2 september 2005. Såväl komplettering som åtgärdsförslag har översänts till Affärsverket Statens Järnvägar den 9 september 2005 med anhängan om att synpunkter på det framtagna underlaget. Några synpunkter på underlaget har dock inte inkommit fram till dags dato.

En remittering av åtgärdsutredningen och tillhörande komplettering har även gjorts till de instanser som tidigare remitterats i ärendet. Svar på remissen har erhållits från VA- och avfallskontoret samt från SGU. Remissvaren har översänts för kännedom till Affärsverket Statens Järnvägar den 5 oktober 2005.

Miljökontoret har i sin handläggning av ärendet kommunicerat inkomna handlingar med affärsverket Statens Järnvägars, Banverket och VA- och avfallskontoret.

Åtgärdsutredningen – rapport från Golder Associates, augusti 2005

Åtgärdsutredningen består av en rapport inlämnad den 15 augusti 2005 samt en komplettering inkommen den 2 september. Därutöver kan PM inkomna den 1 samt 29 november även anses utgöra ett underlag i åtgärdsutredningen.

Av sammanställningen i åtgärdsutredningen framgår hur stora jordvolymen som omfattades beroende på vilket alternativ till riktvärden som tillämpas samt även skillnaden i kostnader. Av sammanställningen framgår att de ämnen som är dimensionerande för åtgärderna utgörs av cancerogena PAH:er i området som är tänkt för känslig markanvändning, dvs. bostadsbebyggelse. För övriga områden avgörs mängden massor som behöver avlägsnas av vilket riktvärde som tillämpas för arsenik. De förorenade jordlagrens medelmäktighet uppges variera mellan 0,5 m till 0,8 m. Detta översta jordlager består till största delen av grusigt/sandigt fyllnadsmaterial. Kostnadsberäkningarna baseras endast på andelar av denna volym och alltså inte på den underliggande leran som kan betraktas som i princip ren, med undantag för det område där impregneringsverksamhet en gång i tiden har ägt rum.

Förutom redovisning av alternativen till riktvärden för mark finns i åtgärdsutredningen en redovisning av förslag till riktvärden och åtgärder för hantering av länsvatten i de fall vatten måste pumpas undan vid schaktning. Av förslaget framgår inte om riktvärden avser analys på filtrerat eller ofiltrerat vatten.

Uppsala kommun har också med hjälp av Golder den 1 november 2005 presenterat ett underlag för bedömning av de förorenade massornas lakningsegenskaper med avseende på de nya mottagningskriterier som gäller för deponier från och med år 2005. Av underlaget framgår att 85 % av massorna bör kunna tas emot på en deponi för inert avfall samt att den resterande 15 % kräver en mer kvalificerad deponi.

Med anledning av att den punkt som handlar om förutsättningarna för grundvattenuttaget inte tydlig redovisats i föreläggandet efterfrågade Miljökontoret ytterligare en komplettering i denna del. Svaret på denna begäran inkom den 29 november 2005 och innehåller en uppdaterad redovisning som pekar på att risken för föroreningar nedströms Resecentrum är än lägre än vad som visats tidigare.

Svaret ger inte explicit svar på den fråga som ställs i kompletteringsbegäran om vilken nivå av resthalter av arsenik som ger en påverkan på grundvattnet med utgångspunkt från ett teoretiskt uttag av grundvatten inom området.

Av diagrammen i underlaget går det dock att utläsa beräknade halter av arsenik i grundvattnet enligt den teoretiska modellen som har använts. Resultaten av dessa beräkningar har inte lyfts fram i svaret men är de värden som för närvarande finns tillgängliga och kan beskrivas enligt följande:

Den teoretiska modellen förutsätter ett tämligen fritt flöde av utläckande arsenik ner till den underliggande akviferen som består av bottenmorän och berg. Någon som helst hänsyn till att marken under fyllnadsmassorna består av ett flera meter tjockt lager av tämligen tät lera har med avsikt inte tagits med. Utgångspunkten har varit att teoretiskt visa vilken påverkan som kan uppstå under mycket ogynnsamma omständigheter. Förhållandena kan jämföras med om man gräver bort en del av det skyddande lertäcket inom en del av området ända ner till moränen och återfyller med ett genomsläppligt material. Någon hänsyn till utspädningseffekter i grundvattnet har inte tagits i modellen.

Under de förutsättningar som angetts ovan uppskattas halten arsenik som högst till strax över 50 µg/l och som lägst till strax över 10 µg/l. Det högre värdet nås om alla fyllnadsmassor innehåller 120 mg/kg TS, vilket inte är fallet. Det lägre värdet uppnås om hänsyn tas till iakttagelser vid markundersökningen, dvs. att inte all mark är förorenad av arsenik, samt att de förslagna platsspecifika värden tillämpas – dvs. att halten tillåts vara strax över 100 mg/kg TS på djup större än 0,7 meter och att 15 respektive 40 mg/kg TS tillåts ovan 0,7 meter.

Ytterligare en beräkning har gjorts som ger en halt i grundvattnet på knappt 18 µg/l där förutsättningarna är att åtgärder görs så att alla kvarlämnande fyllnadsmassor antas innehålla exakt 40 mg/kg TS arsenik. Förhållandena är inte troliga då det finns flera delar av området som inte kan anses vara förorenade av arsenik upp till 40 mg/kg TS samt att en omflyttning av massor som ger sådana förhållanden inte heller bör ske.

Enligt Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten - SLV FS 2001:30 - samt Socialstyrelsens allmänna råd om försiktighetsmått för dricksvatten - SOSFS 2003;17 – anges gränsen för otjänligt dricksvatten till 10 µg/l för vattenverk som försörjer färre än 50 personer. Vid en jämförelse med beräkningarna ovan är det viktigt att ta hänsyn till att dessa beräkningar är ett försök till att visa vilken maximal föroreningspotential som teoretiskt kan finnas i kvarlämnande massor vid olika åtgärdsnivåer om lertäcket punkteras.

Remissvar på åtgärdsutredningen

Miljökontoret sände i september 2005 ut de då tillgängliga delarna i åtgärdsutredning på remiss till SGU, VA- och avfallskontoret, Länsstyrelsen, Arbets- och miljömedicin vid Akademiska sjukhuset samt Banverket. Svar har erhållits från VA- och avfallskontoret samt SGU. Ett referat av svaren återges nedan.

SGU

SGU (Sveriges Geologiska Undersökning) kommenterar inledningsvis att de åtgärder som ska vidtas vid Uppsala resecentrum ska betraktas som reparativa. De så kallade preventiva åtgärder som omnämns i åtgärdsförslaget är enligt SGU inte aktuella för den typen av exploatering av marken som nu planeras.

Vidare så kommenteras det platsspecifika riktvärdet för PAH-c som föreslagits till 7 mg/kg TS under hårdgjorda ytor i området för känslig markanvändning. SGU konstaterar att argumentationen för ett högre riktvärde bygger på att det generellt förekommer högre halter av PAH:er i stadsmiljö men att några sådana bakgrundshalter inte har presenterats i underlaget. Samma förhållande gäller det föreslagna högre värdet för arsenik. SGU pekar här på att ett kompletterande underlag kan vara motiverat att ta fram för dessa ämnen för att klarlägga hur riskreduktionen påverkas.

I övrigt kommenterar SGU kostnadsuppskattningen som anses rimlig med reservation för att antalet prov på den mycket stora ytan är begränsat. SGU påpekar vidare att kontrollen av resthalter i marken under pågående schakt vid behov kan behöva förtätas och hänvisar därvid till den metodik som finns redovisad i vägledningsmaterial från Naturvårdsverket. SGU väljer även att kommentera problematiken med klassificeringen av PAH:er och samt behovet av lakteter för att klarlägga omfattningen av vattenlösliga komponenter samt spridningsrisken.

Avslutningsvis kommenterar SGU de rent rättsliga förhållanden som anses värda att beakta vilket även framhålls i den egna sammanfattningen av yttrandet enligt nedan:

SGU anser att ett underlagsmaterial utgående ifrån hur nödvändig riskreduktion påverkas av en höjning av riktvärden bör tas fram, att kostnadsberäkningen bör värderas med viss försiktighet eftersom åtgärdsutredning bör kompletteras, för att fullt ut betraktas som åtgärdsförberedande, samt att val av adressat och angivande av tillämpligt lagrum bör övervägas noggrant vid ett kommande beslut.

VA- och avfallskontoret

VA- och avfallskontoret framhåller följande i sitt remissvar (*den kursiva texten nedan är ett oavkortat citat*):

VA- och avfallskontoret anser att riktvärden som varierar med djupet inte är någon bra lösning eftersom man förr eller senare kommer att schakta i massorna och då blanda om massorna. Kontoret anser att åtgärderna ska genomföras så att framtida arbeten inte ska föranleda tveksamhet om ytterligare massor ska saneras.

VA- och avfallskontoret anser vidare att om man ska följa intentionerna i Vattendirektivet, miljömålet Grundvatten av god kvalitet och Naturvårdsverkets principer kring förorenade områden borde man använda de generella riktvärdena för känslig markanvändning (KM) för typområde 1 och de generella riktvärdena för mindre känslig markanvändning med grundvattenskydd (MKM)

GV) för typområde 3 och 4. Området har ett formellt grundvattenskydd genom det vattenskyddsområde som Länsstyrelsen beslutade om år 1989.

I beräkningen måste även hänsyn tas till att riktvärden är mer osäkra vid bedömning av risker vid exponering på grund av att föroreningen sprids till andra medier som t.ex. spridning med vatten till uttagpunkter eller vattendrag än vid risker direkt förknippade med halten i marken. Golder har bedömt att det inte är realistiskt att grundvattnet vid resecentrum i framtiden kommer att användas som dricksvatten. I dagsläget finns inget som talar emot denna uppfattning men risken för en föroreningsspridning i och med att anläggningsarbeten kommer att utföras bör beaktas. En föroreningsspridning skulle kunna påverka grundvattenkvaliteten på omgivande fastigheter där ett framtida uttag av vatten kan vara möjligt, som exempel kan nämnas att en relativt stor vattentäkt har funnits på den gamla mejeritomten.

Arsenik är det enskilda ämne där VA- och avfallskontoret anser det viktigast att man följer Naturvårdverkets riktlinjer. I fallet resecentrum är det platsspecifika riktvärdet för 0,7-2 m under markytan drygt 7 gånger högre än MKM GV (109 respektive 15 mg/kg TS).

Vidare påpekar VA- och avfallskontoret vikten av att pålning och spontning inom området sker på så sätt att hela fyllningslagret schaktas bort, ner till överkanten av det ursprungliga lerlagret, innan pålning och spontning påbörjas. Avslutningsvis så framhålls att byggnationer samt anläggande av betongplattor och dyl. inte sker så att förorenad mark byggs över.

Tidigare ansvarsutredning – Golder Associates, oktober 2002

En ansvarsutredning har till syfte att klarlägga vem eller vilka som har bedrivit verksamhet på fastigheten och i vilken grad var och en kan göras ansvarig för föroreningar som har uppkommit. I utredningen kan en jämkning av ansvaret göras utifrån de omständigheter som nämns i lagtexten och rättspraxis.

I den rapport som omfattar en utredning, framtagen på uppdrag av Jernhusen AB, av ansvaret för åtgärder enligt 2 och 10 kapitlet i Miljöbalken (MB) utpekas affärsverket Statens Järnvägar som i princip ensam ansvarig verksamhetsutövare. Av slutsatserna framgår att en jämkning görs med tanke på att föroreningarna uppkom för mycket lång tid sedan – de mest kostsamma föroreningarna att åtgärda anses ha uppkommit under åren 1905 till 1910. I rapporten uppges att affärsverket Statens Järnvägar bör stå för 40 % av kostnaderna för efterbehandling av marken i samband med en exploatering. Jämkningen ner till 40 % i detta fall görs pga det har gått lång tid sedan föroreningarna uppkom.

Vidare framhålls i rapporten att enligt 10 kap 5 § MB kan en fastighetsägare åläggas att bidra med de kostnader som motsvarar den värdeökning som området undergår genom efterbehandling. När rapporten upprättades var alltså Jernhusen AB ägare till merparten av de förorenade områdena.

I rapporten kommenteras att det finns ett antal olika civilrättsliga avtal mellan SJ, Banverket och Jernhusen AB. Avtalen handlar dels om nyttjanderätt av spår m.m. dels om kostnader för utredningar och saneringsåtgärder avseende förorenade områden. Dessa avtal berörs inte vidare i rapporten på annat sätt än att man konstaterar att dessa avtal är av underordnad betydelse då den bedömning av ansvar som ska göras är utifrån bestämmelserna i Miljöbalken. Med andra ord kan inte en tillsynsmyndighet rikta ett föreläggande om miljöskyddsåtgärder mot den som står som garant för ett miljöåtagande i ett civilrättsligt avtal, såtillvida denna inte också är ansvarig enligt MB:s ansvarsregler.

Miljökontorets synpunkter

Riskvärdering

I följande avsnitt bemöter och kommenterar Miljökontoret de uppgifter som har framkommit i utredningen tillhörande ärendet. Vidare görs avvägningar och en värdering av vilka åtgärdsnivåer som kan bedömas som skäliga. En värdering av ansvaret för respektive part mm görs slutligen under rubriken *Värdering av ansvar*.

Uppgifter i åtgärdsutredningen

Den åtgärdsutredning som har presenterats har enligt vad som framgår under rubriken *Bakgrund* i rapporten, 2 stycket sista meningen sid 7, utgått från att Miljökontoret (*bör läsas som Miljö- och hälsoskyddsnämnden*) förordar de generella riktvärden som återfinns i Naturvårdsverkets rapporter 4638 och 4889. Motiveringen till ställningstagandet finns vidare under rubriken *Övervägda åtgärdsalternativ*, (punkten 3.1 sista stycke på sidan 17), där en tolkning görs utifrån remissvaren som återges i föreläggandet om att åtgärdsutredningen ska utgå från att konsekvent tillämpa generella riktvärdena för känslig markanvändning (KM) på alla mark som omfattas av fastigheterna Dragarbrunn 32:1 och 33:2. Detta påstående om att nämnden förordat generella riktvärden är inte riktigt utan i föreläggandet förordas att åtgärdsutredningen ska ta fasta på de mål som angivits i beslutet. Det bör i detta sammanhang noteras att nämndens föreläggande inte har tagit utgångspunkt från en tillämpning av de generella riktvärdena som påstås i rapporten.

Miljökontoret har underättat Uppsala kommun - som ensamt varit beställare av åtgärdsutredningen - om att de mål som har angetts i det föreläggande som nämnden meddelat i juni 2005 i avgörande delar inte har beaktats. De riktvärden som uppgavs uppfylla föreläggandet bedömdes var betydligt mer långtgående än vad som angetts som mål i nämndens föreläggande. Miljökontoret framförde därför vid ett möte den 29 augusti 2005 till projektansvariga samt konsult att det var de punkter som meddelats i nämndens beslut som specifikt önskades belysta inom ramen för åtgärdsutredningen. Vidare har det från kontorets sida vid detta möte framförts att skillnaden mellan de i rapporten angivna reviderade platsspecifika riktvärdena inte framstått som särskilt stora i jämförelse med en tillämpning av generella riktvärden för mindre känslig markanvändning (MKM) där så var lämpligt utifrån tänkt markutnyttjande.

Den 2 september 2005 inkom en komplettering till åtgärdsutredningen som redovisade skillnaden mellan åtgärder enligt förslaget till platsspecifika riktvärden samt åtgärdsnivåer i enlighet med KM respektive MKM. I kompletteringen anges att Miljökontoret ska ha fastställt att tillämpningen av det generella riktvärdet för mindre känslig markanvändning (MKM) innebär ett tillräckligt skydd för grundvatten på platsen.

Miljökontoret ser det som troligt att åtgärder i enlighet med nivåer för mindre känslig markanvändning kan ge tillräckligt skydd för grundvattnet men att detta inte har belysts, vilken även har framförts vid ett par tillfällen tidigare tidigare. Fastställande av vilka resthalter som ger ett tillräckligt skydd görs vid riskvärderingen utifrån inkommet underlag samt vad som skäligen i övrigt ska beaktas och sker i ett anmälningsärende i form av ett skriftligt beslut.

Allmänt om åtgärdsnivåer

Generellt gäller vid framtagande av platsspecifika riktvärden att de tidsramar som används för riskbedömning bör vara hundratals till tusentals år. Riskbedömningen bör även grundas på en markanvändning som med rimlig säkerhet kan vara beständig. Vilket är särskilt viktigt att beakta då olika riktvärden föreslås på olika djup eller delområden. Där till kan fogas att det oftast råder begränsade möjligheter att reglera framtida aktiviteter som kan leda till förhöjd exponering eller spridning. Dessa aspekter framgår bl.a. av de hänvisningar Länsstyrelsen gör i sitt remissvar på den fördjupa riskbedömningen.

Således bör utgångspunkterna för åtgärdsnivåerna inom området vara dels den markanvändning som är planerad dels att hänsyn tas till ett förändrat nyttjande sett ur ett längre perspektiv. Darpö* uttrycker det på följande sätt:

Det är alltså inte den konkreta planerade markanvändningen för ett område i en viss situation som ska vara riktgivande för efterbehandlingsarbetet, utan markanvändningen som är tänkbar i området i fråga. Det är alltså fråga om en abstrakt riskbedömning på längre sikt som bör göras i dessa fall.

** (Darpö, Eftertanke och förutseende, U-a univ. 2001, sid 219 tredje stycket.)*

Enligt Miljökontorets uppfattning bör detta synsätt inte enbart handla om olika typer av markutnyttjande som rör aktiviteter på markytan eller de allra översta jordlagren. Det faktum att det aktuella området ligger inom ett vattenskyddsområde bör särskilt beaktas och leda till samma förhållningssätt som anges ovan för annan tänkbar markanvändning. Det är därför rimligt att den efterbehandling av området som nu planeras har som utgångspunkt att dricksvattenuttag i framtiden ska kunna ske var helst inom vattenskyddsområdet utan kompletterande efterbehandlingsåtgärder. En konsekvens av detta synsätt är att inte obegränsade halter kan tillåtas i någon del av markprofilen av de ämnen som normalt betraktas som miljöstörande. Kontoret har i sitt övervägande ovan tagit hänsyn till de områdesföreskrifter som finns för vattenskyddsområdet i fråga samt utgått från att den underliggande grundvattenakviferen inte idag förväntas vara negativt påverkade av föroreningarna i området.

I begreppet markanvändning bör även ingå olika typer av markarbeten som t.ex. schaktning för ledningsgravar, vilket även VA- och avfallskontoret påtalat i sitt remissvar. I den fördjupade riskbedömningen hanteras detta genom beräkning av ett riktvärde grundat på ett antagande av maximala exponeringstider för barn som kommer i kontakt med uppgrävda massor innan återfyllnad eller borttransport. Borttransport av den typen av massor brukar normalt kräva särskilt omhändertagande och kan även komma att betraktas om en efterbehandling i sig

som föranleder en särskild anmälan av samma slag som detta ärende – dock av mindre omfattning. Miljökontoret anser att det inte kan vara rimligt att framtida normalt underhåll på fastigheterna inom området ska behöva omgärdas med sådana administrativa hinder samt belastas med väsentligt högre kostnader för masshantering. Det är samtidigt inte praktiskt lämpligt att nu i förväg reglera framtida hantering av schaktnassor genom någon form av principbeslut då föreningarna kan tänkas variera inom ett tämlig vitt spann. Miljökontoret anser därför i likhet med vad SGU framförde i sitt remissvar på den fördjupade riskbedömningen att nu förestående åtgärder bör ha den utgångspunkten att området ska kunna anses ha genomgått en avslutat efterbehandling. Rent konkret innebär detta att massorna i marklagren ner till 2 meter bör ha sådana egenskaper att de utan föregående anmälan ska kunna transporteras till en deponi för inert eller icke farligt avfall. En åtgärdsnivå enligt ovan bör sannolikt även medföra att en rimlig hänsyn tas till additionseffekter från andra framtida föroreningskällor.

Vidare anser kontoret att hänsyn ska tas till ekotoxikologiska effekter för mark vid både känslig och mindre känslig markanvändning även vid större markdjup än 0,7 meter. Miljökontoret anser att full hänsyn motsvarande de krav som ställs i NV:s generella riktvärden bör tas ned till 2 meters markdjup men att det i detta ärende kan finnas anledning att överväga ett begränsat skydd vid större djup.

I övrigt bör självfallet kvarlämnade resthalter inte medföra att spridning av föroreningar kan förväntas till omgivande fastigheter i sådan omfattning att exponering kan ske.

Tillgängligt underlag

Det underlag som finns tillgängligt för Miljökontoret att ta ställning är i huvudsak tre olika alternativ som kan beskrivas på följande sätt:

1. Det första alternativet består av en reviderad riskbedömning som utgår från den tidigare presenterade fördjupade riskbedömningen. Nivåerna för kritiska ämnen har justerats ner men alltjämnt anges att mycket höga halter av vissa ämnen bör kunna tillåtas i framförallt mark på mer än 2 meter djup. Inom den del av området som utgörs av känslig markanvändning föreslås att generella riktvärden tillämpas med undantag för cancerogena PAH:er. För dessa föreslås ett justerat platsspecifikt riktvärde på 21 mg/kg TS på djup större än 0,7 meter samt 7 mg/kg TS under de ytor som kommer att hårdgöras. Där ytor inte täcks med asfalt eller dyl. föreslås ett riktvärde på 0,35 mg/kg TS ner till 0,7 meter. Merkostnaden för att åtgärda ner till denna nivå anges till 750 000 kr i annat fall anses en trolig kostnad för detta alternativ vara 14,15 milj. kr.
2. Alternativ två är ett antagande om att generella riktvärden för känslig mark tillämpas över hela området, dvs. att all mark ska få sådan kvalitet att den lämpar sig för bostäder. Den troliga kostnaden för detta alternativ uppskattas till 36,8 milj. kr.

3. Det tredje alternativet som går att utläsa ur åtgärdsutredningen med tillhörande kompletteringar utgår från en tillämpning av de generella riktvärden för mindre känslig mark respektive känslig mark där bostäder ska byggas. Kostnaden uppskattas till 14,9 milj. kr för detta alternativ.

Alternativ 2 ovan är långt mer omfattande än de mål som satts upp och ger en åtgärdsnivå som inte är skälig eller motiverad. När det gäller de övriga alternativen kan kontoret konstatera att inte något av de övriga två alternativ tar direkt fasta på de mål som angetts i nämndens föreläggande från juni 2005.

Alternativ 3 ovan är en bättre anpassning till målen än alternativ 2 men om säkerhetsmarginalen är tillräckligt tilltagen när det gäller risken för någon form av betydande påverkan av arsenik på grundvattnet är inte tydligt. Vilka nivåer för övriga ämnen som är motiverade i förhållande till målen är i vissa delar oklara men då dessa förekommer i huvudsak i anslutning till föroreningarna av arsenik eller PAH:er är dessa inte att anse som dimensionerade. Förekomsten av andra ämnen än arsenik och PAH:er är därmed inte avgörande för omfattningen av efterbehandlingen. Den största skillnaden i förhållande till alternativ 1 synes vara vilken nivå av PAH:er som är motiverad inom områdena för känslig mark-användning.

I vilken grad alternativ 1 uppfyller samtliga mål går inte att ge ett entydigt svar på då åtgärdsutredningen inte uttryckligen lämnat svar på samtliga av de punkter som förelades affärsverket Statens Järnvägar och Uppsala kommun. Det mål som handlar om förutsättningarna för grundvattenuttag inom området har inledningsvis helt avfärdats som osannolik utan vidare beräkningar. Kontorets begäran om ytterligare komplettering på denna punkt har från Uppsala kommuns sida inte resulterat i något entydigt svar på den frågan. Det som tydligast kan läsas ut av svaret är att risken är mindre än vad som tidigare har kunnat antas för transport av arsenik i marken. Affärsverket Statens Järnvägar har inte inkommit med några kompletteringar eller synpunkter i denna del.

Att ett entydigt svar saknas på frågan om vilka resthalter av arsenik som bedöms kunna ge en påtaglig påverkan på grundvattnet i den akvifer som består av bottenmorän och berg medför att frågan i högre grad överläts till kontoret att hantera. I fall de underliggande uppgifterna i beräkningsmodell som senast har presenterats kan anses vara tillräcklig grund för att dra slutsatser så är det tydligt att åtgärder ner till de nivåer som anges i alternativ 3 och möjligen alternativ 1 når i närhet av det uppsatta målet. Alternativ 2 skulle klara målet fullt ut med marginal och är därför onödigt betungande ur miljösynpunkt. Med en merkostnad på drygt 20 miljoner bedöms det alternativet inte skäligt vid en avvägning mot 2 kap 7 §. Kontoret konstaterar att enligt sid 3 i det PM som inkom 2 september så föreligger inte någon noterbar skillnad mellan saneringsvolymerna vid tillämning av riktvärden enligt MKM respektive PRV. Det gör att kostnadsskillnaden sannolikt är liten mellan alternativ 1 och 3 ovan. Utifrån detta anser kontoret att det i vart fall är skäligt att kräva åtgärder med avseende på arsenik i denna del enligt alternativ 3 där en åtgärdsnivå ned till 15 respektive 40 mg/kg TS för arsenik tillämpas i

områden för känslig markanvändning respektive mindre känslig markanvändning. I denna avvägning har hänsyn tagits till att marginalen mellan den nivå som ansatts som generellt riktvärde och den nivå som ger en hälsopåverkan är liten för just arsenik.

Trots att åtgärdsutredningen i övrigt inte uttryckligen kommenterar alla punkter i nämndens beslut från juni 2005 så går det utifrån inkommet material att bilda sig en tillräckligt god uppfattning om vilka nivåer som bör vara rimliga för att målen ska uppfyllas. Kontoret uppfattar alternativ 1 ovan som ett förslag till vilka föroreningar som kan lämnas kvar för att möjliggöra den tänkta markanvändningen. Alternativ 3 har i stället som utgångspunkt vilka föroreningar som måste tas bort för att möjliggöra en mer förutsättningslös markanvändning i ett längre perspektiv. Helt förutsättningslös blir dock inte markanvändningen med detta alternativ eftersom marken inte åtgärdas ner till en nivå som vi idag kan säga medger en obegränsad känslig markanvändning, vilket alternativ 2 hade givit, men som tidigare sagts så kan inte kostnaden anses motiverad i detta fall.

Det ämne som lyfts fram som har tydliga ekonomiska konsekvenser och kan vara föremål för en närmare skälighetsbedömning är cancerogena PAH:er. Nämnden angav som mål bland annat:

- *att marken ner till 2 meter under markytan kommer att ha sådana egenskaper att uppgrävda massor utan föregående anmälan eller noggrannare kontroll ska kunna transporteras till en deponi för inert och icke farligt avfall.*
- *att förutsättningar för god lek- och vistelsemiljö skapas utomhus uppnås*

Förslaget till platsspecifika värden är 0,35 och 7 samt 21 mg/kg TS beroende på om ytan hårdgjord eller inte respektive om föroreningen befinner sig på ett djup av mer än 0,7 meter. Förslaget om att lämna föroreningar upp till en nivå av 21 mg/kg TS på ett djup av 0,7 meter bedöms inte uppfylla den första punkten ovan. För att möjliggöra en hantering enligt den första punkten krävs att halten cancerogena PAH:er understiger 10 mg/kg TS. Kontorets bedömning i denna del grundar sig på en tillämpning av nu gällande mottagningskriterier vid deponier, NFS 2004:10.

När det gäller den andra punkten finns det förslag på nya riktvärden som anger att 1,2 mg/kg TS är en tillräcklig nivå. Dessa riktvärden är inte antagna men underlaget bygger på uppgifter och avvägningar som kan anses vara vederhäftiga.

Ett platsspecifikt riktvärde som underskrider 1 mg/kg TS i kvarlämnade massor utanför hårdgjorda ytor bedöms i detta fall kunna uppfylla förutsättningarna under den andra punkten ovan. På djup större än 0,7 meter och i övrigt under hårdgjorda ytor bör ett platsspecifikt värde på 7 mg/kg TS kunna godtas som ett tillräckligt skydd på denna plats.

Sammanfattningsvis så anser Miljökontoret att det är skäligt att åtgärder inom området utförs i enlighet med alternativ 3 ovan med undantag för vad som anges för cancerogena PAH:er ovan. I denna avvägning har det beaktats att skillnaden i kostnad mellan alternativ 1 och 3 är liten och att alternativ 3 ger en mer långsiktigt

hållbar markanvändning. Vid en avvägning mot 2 kap 7 § bedömer Miljökontoret att nyttan i detta fall klart uppväger mer kostnaderna.

Åtgärder under byggtiden

Miljökontoret anser att det förslag till riktvärde som anges i åtgärdsutredningen för hantering av länsvatten, i de fall vatten måste pumpas undan och avledas, bör utgå från analyser på ofiltrerat vatten.

Inom området finns det i dagsläget 7 stycken grundvattenrör som har satts ut med avsikten att regelbundet provtas. Provtagningsintervallet har varit var i vart fall var 3:e månad. Uppsala kommun har inkommit med ett reviderat kontrollprogram för området. Vidare har avstämningsmöten har hållit med ca 3 månaders intervall.

Värdering av ansvar

Verksamhetsutövare

Enligt 2 kap 3 och 7 §§ MB är en verksamhetsutövare skyldig att vidta skäligen åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljö. Dessa bestämmelser gäller för en aktiv verksamhet. I 10 kap MB finns däremot bestämmelser som har till syfte att vara reparativa, dvs. tillse att åtgärder vidtas för att hindra effekter på människor och miljö från kvarlämnade föroreningar. Kapitlet innehåller även bestämmelser om att i det fall flera olika verksamhetsutövare har bedrivit verksamhet på platsen fördelas ansvaret solidariskt mellan dessa i den utsträckningen de har bidragit till föroreningen.

Miljökontoret konstaterar att affärsverket Statens Järnvägar enligt det synsätt som tillämpas i miljöbalken har varit ensam verksamhetsutövare på platsen. Verksamhet har bedrivits så väl innan som efter det att miljöskyddslagen började gälla, dvs. den 1 juli 1969. Verksamheten kan anses ha pågått utan avbrott under i vart fall de senaste 100 åren fram till att affärsverket Statens Järnvägar upphörde med sin verksamhet. Verksamhetsutövare har ett förstahandsansvar för att efterbehandla markföroreningar som uppkommit av den verksamhet som bedrivits på platsen. De som har ett sådant förstahandsansvar anses tillhöra den så kallade första ansvarskretsen.

Affärsverket Statens Järnvägar har av vad som framkommit under flera år bedrivit verksamhet på platsen och därmed gett upphov till markförorening i princip under hela verksamhetsperioden. Många av de äldre föroreningarna har sannolikt kunnat sprida sig både areellt och i djupled under de senaste årtionden och därmed försvårat den nu nödvändiga efterbehandlingen. Miljökontoret har inga uppgifter som tyder på att affärsverket Statens Järnvägar under någon del av sin verksamhetsperiod vidtagit åtgärder för att hindra en pågående utbredning av dessa äldre föroreningar. Detta gäller även för verksamhet som bedrivits och avslutats efter 1969 och som bidragit till föroreningssituationen. Inte heller vidtog affärsverket

Statens Järnvägar på eget initiativ några åtgärder när verksamheten slutligen upphörde och fastigheten överläts.

Markägare

Vidare konstaterar Miljökontoret att affärsverket Statens Järnvägar även varit markägare fram till och med år 2000 av den förorenade marken där verksamhet har bedrivits innan Jernhusen AB blev markägare. Markägare har enligt 10 kap MB ett ansvar för föroreningarna om de köpt marken efter det att miljöbalken började gälla, dvs. från och med 1 januari 1999. Vidare har även en markägare ett ansvar för t.ex. avfallsupplag och kvarlämnat farligt avfall som förvaras på fastigheten enligt 2 kap 3 § MB.

Normalt har inte en markägare förstahandsansvaret för att åtgärda marken enligt 10 kap MB. Detta ansvar faller på den eller de som har bedrivit den förorenade verksamheten. Det är först när ingen verksamhetsutövare går att finna som en markägare har ett primärt ansvar för efterbehandling enligt 10 kap.

Fördelning av ansvaret

Ansvar har i tidigare rättspraxis kring förorenade områden ansetts klinga av med tiden, räknat från den tidpunkt då den verksamhet som gav upphov till utsläppen pågick. För affärsverkets Statens Järnvägars del synes huvudtypen av verksamhet ha varit tämligen likartad under nära nog hel förra seklet. I föroreningshänseende kan dock impregneringsverksamheten särskiljas. Frånsett kreosoten inom det så kallade impregneringsområdet har övriga förekommande föroreningar tillförts området under hela den tid affärsverket bedrivit verksamhet. En långt mer än oväsentlig del av dessa har tillförts efter det att miljöskyddslagen började gälla. Spridningen av föroreningar inom området kan vidare förväntas ha skett i betydande utsträckning i mark men även på markytan genom olika typer av aktiviteter inom området samt naturliga processer. Miljökontoret bedömer därför att den nuvarande föroreningssituationen med avseende på halter och spridning, frånsett den kreosoten som kan hänföras till impregneringsverksamheten, har skett efter den 1 juli 1969. Denna bedömning vill även Miljökontoret kvarstå vid efter att delar av området har efterbehandlats. De föroreningar som har påträffats av mer omfattande karaktär har förutom kreosoten bestått i en kvarlämnad läckande dieselcistern som sannolikt kan knytas till den linjebuss- och rälsbusstrafik som Statens Järnvägar bedrev efter 1969.

Miljökontoret anser att det finns anledning att ifrågasätta det ansvar som affärsverket Statens Järnvägar tilldelas i den på uppdrag av Jernhusen AB utförda ansvarsutredningen bl.a. mot bakgrund av vad som redovisats ovan. I nämndens beslut från december 2005 ansågs att det var lämpligare att utgå från de föroreningar som har kvarlämnats på platsen efter det att verksamheten upphörde än att ange en bestämd procentsats. Dvs. föroreningar som borde ha föranlett någon form av åtgärd under den tiden affärsverket Statens Järnvägar hade rådighet över marken eller i övrigt inte var lämpliga att lämna. Detta ansvar ansågs gälla både föroreningar som uppkommit före respektive efter den 1 juli 1996. Ett sådant

perspektiv omfattar flera allvarliga föroreningar som inte utan vidare kan lämnas för att nå en rimlig grad av effektiv markanvändning. Dessa föroreningars utgörs främst av petroleum, arsenik och kreosot.

De i stycket ovan beskrivna omständigheterna kvarstår men kontoret finner med beaktande av Länsstyrelsen beslut att ansvaret bör uttryckas som en procentsats som dock har sin grund i bedömningen ovan.

Adressat

Banverket har i sitt yttrande till Miljökontoret i mars 2004 redogjort för hur ansvaret för efterbehandlingsåtgärder genom överlåtelsehandling har fördelats vid uppdelningen av affärsverket Statens Järnvägar vid årsskiftet 2000/2001. Av handlingarna framgår att affärsverket Statens Järnvägar är direkt underställd staten och att dess verksamhet styrs genom regleringsbrev upprättade av Näringsdepartementet. Staten har genom ett Ramavtal om bolagisering upprättat 22 december år 2000 reglerat frågan om miljöansvar under punkt 7 i avtalet. Av regleringsbreven från bland annat år 2003, 2004 och 2005 framgår att affärsverket Statens Järnvägar får besluta om genomförande av utrednings- och kartläggningstjänster inom den ekonomiska ram som anges i Ramavtalet om bolagisering av Statens Järnvägar.

Miljökontoret konstaterar att affärsverket Statens Järnvägars bemyndigande i regleringsbreven är begränsat till utredningsåtgärder och omfattar inte efterbehandlingsåtgärder. Under punkt 7.1 i Ramavtalet framgår däremot att Staten ska bära allt ansvar för miljöföroreningar, efterbehandlings och återställningskostnader och andra dylika utgifter hänförliga till verksamhet bedriven före den 1 januari 2001. Någon bortre tidsgräns nämns inte i avtalet.

Utifrån ovan angivna omständigheter konstaterar Miljökontoret att ansvaret för efterbehandlingen av bangårdsområdet i Uppsala ytterst kan komma att hänföras direkt till Staten via avtal eller i händelse av att affärsverket Statens Järnvägar helt avvecklas. De rådande omständigheterna gör att kontoret närmast betraktar Staten genom Statens Järnvägar som adressat*. Att det i övrigt i detta PM och i föreläggandet anges att affärsverket har varit verksamhetsutövare, utan att Statens omnämns, ska dock läsas med beaktande av vad som framförts ovan.

* (*Darpö, Eftertanke och förutseende, U-a univ. 2001, sid 284 sista stycket.*)

Skälighetsavvägning

En skälighetsavvägning enligt 10 kap 4 § ska till stor del grunda sig på förhållanden i det förflutna. Tidsaspekten, skyldigheter att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheter i övrigt är viktiga faktorer. I ett första steg ska en objektiv bedömning göras av vilka åtgärder som är tänkbara utifrån åtgärds mål och kostnader. I ett andra steg görs en bedömning av förhållanden som har gällt för den ansvarige. När uppkom föroreningen? Hur har den ansvarige agerat i förhållande till de krav som gällt och omständigheter i övrigt?

Oaktsamhet eller underlåtelse att vidta åtgärder under den tid fastigheten innehades eller verksamhet bedrevs bör vägas in när ansvaret för efterbehandling utkrävs enligt ovan.

Av kompletteringen till inkommen åtgärdsutredning framgår att kostnaden för efterbehandling av området uppskattas till omkring 21 miljoner kronor för att kunna använda en del av marken för bostadsbebyggelse.

Bedömning av ansvar

Uppsala kommun har planerat att exploatera området vilket oundvikligt medför att en hantering av förorenade massor kommer att ske. Den typen av hanteringen är en verksamhet enligt 2 kap men även miljöfarlig verksamhet i enlighet med 9 kap 1 § i MB. För att möjliggöra en planerad exploatering har kommunen lämnat in en anmälan enligt 28 § (SFS 1998:899) med tillhörande kompletteringar.

När det handlar om att vidta åtgärder på fastigheterna i enlighet med den inlämnade anmälan bör kommunen därför endast betraktas som markägare och exploatör. I denna roll har kommunen ett ansvar att vidta de åtgärder som krävs för att fastigheten skall kunna användas för tänkt ändamål efter det att förorenaren har genomfört de åtgärder som bedömts skäligen att kräva av honom. Miljökontoret har tidigare bedömt att ansvaret för de åtgärder som därefter krävs av de resterande föreningarna, så att området kan nyttjas på det sätt som planerats t.ex känslig markanvändning i form av bostäder, bör falla på exploatören - i detta fall Uppsala kommun. I kontorets reviderade bedömning kvarstår i princip denna ståndpunkt med den skillnaden att ansvaret uttrycks som en procentsatts av det totala åtgärdsbehovet.

Miljökontoret har kunnat konstatera att affärsverket Statens Järnvägar ensamt är ansvarig för de föreningar som har tillförts området. Mot bakgrund av vad som redovisats i kontorets riskvärdering samt i övrigt här ovan så bedöms affärsverket Statens Järnvägar skäligen ha ett ansvar för att åtgärda marken ned till en nivå som medger ett tämligen fritt nyttjande av marken där potentiella källor för förorenings-spridning, bl.a. till grundvattnet, har åtgärdats.

Miljökontoret övervägde i sitt tidigare tjänsteutlåtande till nämnden från juni 2005 att föreslå en geografiskt avgränsning av det ansvar som affärsverket Statens Järnvägar borde svara för. I det föreläggandet tydliggjordes att nämnden ansåg att affärsverket skäligen var ansvarig för en efterbehandling av området. Miljökontoret har emellertid, trots det tidigare föreläggandet, inte på något sätt kunna notera att affärsverket har velat ta något ansvar för att efterbehandla någon del av marken, då det föreligger en uppenbar risk för att stillestånd och hinder kan uppstå i mark-utnyttjandet. Vidare är det inte givet att en korrekt fördelning av ansvaret nås med en geografisk uppdelning i detta fall. Detta synsätt har förstärkts om man beaktar att det konstaterats nya föreningar vid de efterbehandlingsarbeten som har påbörjats

Mot denna bakgrund anser kontoret det inte lämpligt att geografiskt avgränsa ansvaret utan affärsverkets ansvar bör i stället vara att bidra till den efterbehandling som planeras av hela området. Bidraget kan vara ekonomiskt eller på annat sätt resursmässigt. Något hinder för affärsverket Statens Järnvägar att, om så önskas, aktivt och i samverkan med Uppsala kommun genomföra efterbehandling bör inte finnas enligt kontorets uppfattning. Något hinder för tillräckligt inflytande över genomförandet bör därmed inte föreligga för berörda parter.

Jämkning

I de fall föroreningarna har uppkommit för länge sedan ska det enligt 10 kap 4§ MB ske en jämkning. Miljökontoret kan konstatera att affärsverket ensamt har bedrivit all verksamhet som har tillfört föroreningar till området. Utrymmet för jämkningar är därför begränsat. Kontoret har tidigare ansett att mot denna bakgrund bör jämkningen begränsas till att affärsverket inte ska bära ansvaret för att marken återställs till att kunna nyttjas för känslig markanvändning, utan begränsas till en efterbehandling till mindre känslig markanvändning mot bakgrund att av att det var lång tid sedan föroreningarna tillfördes marken samt att området under lång tid nyttjats som bangård mm.

För den del av föroreningarna som tveklöst tillförts området för 1 juli 1969, dvs. kreosoten inom impregneringsområdet, bör en särskild jämkning göras. Förutom tidsaspekten bör hänsyn tas till att föroreningen har spridit sig under tiden som affärsverket haft rådighet över området. En försvårande omständighet är att Statens Järnvägar inte ens för de verksamheter som bedrevs efter 1969, t.ex linjebussverksamheten, visat att man vidtagit återställningsåtgärder. En jämkning i denna del bör enligt kontoret inte gå så långt att ytterligare spridning till omgivningen medges som påtagligt kan påverka grundvattnet i den akvifer som utgörs av bottenmorän och berg inom området. Utgångspunkten för jämkningen bör därför vara platsspecifika riktvärden som tar fasta på att grundvattnet skyddas. Miljökontoret har därför tidigare bedömt att jämkningen för impregneringsområdet bör kunna göras så att affärsverket Statens Järnvägar ska vidta åtgärder i enlighet med de förslag till platsspecifika riktvärden som redovisats i åtgärdsutredningen för de föroreningar som kan relateras till impregneringsverksamheten.

I dagsläget anser kontoret att skälen för jämkning enligt beskrivningen ovan kan i princip kvarstå men att ansvaret för tydligheten skall bör uttrycks i en procentsats.

Sammanvägd bedömning

Miljökontoret bedömer sammanfattningsvis att det finns skäl att förelägga affärsverket Statens Järnvägar enligt 10 kap MB att ensamt ansvara för efterbehandlingen av området så att det kan nyttjas för mindre känslig markanvändning. För kreosotföroreningen inom det så kallade impregneringsområdet, dvs det någon otydligt avgränsade området med gamla kreosotföroreningar, bör åtgärder vidtas i enlighet med det förslag till platsspecifika riktvärden som har lämnats in.

Samtidigt bedömer Miljökontoret att Uppsala kommun, som tidigare förelagts, i egenskap av markägare och exploatör skäligen alltjämt bör ha ett delat ansvar för att efterbehandla marken så att målen i allt väsentlig uppfylls som angetts i nämndens föreläggande från juni år 2005. Detta innebär att marken i huvudsak åtgärdas i enlighet med en nivå som utgår från generella riktvärden för känslig respektive mindre känslig markanvändning med ett undantag för cancerogena PAH:er. Kontoret har inte bedömt det skäligt att tillämpa nivåer som uppfyller de generella riktvärdena för mindre känslig markanvändning med grundvattenuttag (MKM GV) för hela området. Tillräckligt skydd för den akvifer som består av bottenmorän och berg bedöms nås med generella riktvärden för mindre känslig markanvändning (MKM) under förutsättning att den lera som finns ovan bottenmoränen i framtiden inte utsätts för sådan påverkan att dess skyddande funktion äventyras.

Kontoret anser att alltjämnt att det är lämpligt att separata förelägganden finns riktade till dels Uppsala kommun dels Staten gem Statens Järnvägar. Vidare anser kontoret att dessa förelägganden är utformade så att ett eventuellt överklagande från endera av parterna inte stoppar upp arbetet med efterbehandlingen av det område som planeras som Uppsala resecentrum.

SLUT