



PARTER

Klagande och motparter

1. Nordic Trout Sweden AB, 556844-2783
Fiskhamnsvägen 10
227 10 Föglö

Ombud: Advokat Joel Mårtensson och biträdande jurist Helles Stoytcheva
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

2. Föreningen Rädda Höga kusten
c/o Thomas Nargell
Hålviken 130
893 40 Köpmanholmen
Ställföreträdare: Thomas Nargell

Motpart

Samhällsbyggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommun
891 88 Örnsköldsvik

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Länsstyrelsen i Västernorrlands läns beslut den 26 november 2021 i
dnr 505-9752-2020, se bilaga 1

SAKEN

Efterbehandling för fiskodling i Nätrafjärden i, Örnsköldsviks kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar Föreningen Rädda Höga kustens yrkanden om att
 - a) domstolen ska ta fram ett oberoende mått på vad utförd sanering innebär,
 - b) att domstolen ska sätta en tidsplan för när sanering ska vara utförd och godkänd och
 - c) att vite ska sättas ut om sanering inte är utförd och godkänd inom beslutad tidsplan.

Dok.Id 426019

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 138 901 04 Umeå	Nygatan 45	090-17 21 00 E-post: mmd.umea@dom.se www.domstol.se , Info om vår personuppgiftsbehandling: www.umeatingsratt.domstol.se eller kontakta oss		måndag – fredag 08:00–16:00

2. Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut den 26 november 2021 på följande sätt
- a) Miljö- och hälsoskydds nämnden i Örnsköldsviks kommuns beslut den 24 september 2020 i ärende SBN/2020:1480 upphävs även i den del beslutet avser att Nordic Trout Sweden AB ska inkomma med en åtgärdsplan för sanering vid odlingslokalen Köpmanön norra, Köpmanön 1:1.
 - b) Med ändring av Miljö- och hälsoskydds nämnden i Örnsköldsviks kommuns beslut den 24 september 2020 i ärende SBN/2020:1480 godkänner mark- och miljödomstolen Nordic Trout Sweden AB:s efterbehandlingsplan daterad den 20 februari 2019 med kompletteringar den 27 februari 2020 för fiskodlingslokalerna i Nätrafjärden i Örnsköldsviks kommun i dess helhet.
 - c) Nordic Trout Sweden AB åläggs att ta fram ett långsiktigt kontrollprogram för odlingslokalen Köpmanön norra, Köpmanön 1:1. Kontrollprogrammet ska möjliggöra att övervaka och dokumentera vad som sker vid bottarna vid odlingslokalen och ska innehålla åtminstone mätpunkter, mätfrekvens och utvärderingsmetod. Programmet ska ges in för godkännande till tillsynsmyndigheten senast sex månader efter lagakraftvunnen dom.
-

BAKGRUND

I Nätrafjärden i Örnsköldsviks kommun har fiskodlingsrelaterad verksamhet pågått sedan mitten av 80-talet av olika bolag. Nordic Trout Sweden AB (nedan Nordic Trout eller bolaget) har från år 2009 haft tillstånd att bedriva fiskodling på fastigheten Köpmanön 1:1 i Örnsköldsviks kommun. Tillståndet för fiskodlingen har varit tidsbegränsat och verksamheten upphörde under år 2020. Nordic Trout har upprättat en efterbehandlingsplan som Samhällsbyggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommun (nämnden) den 24 september 2020 beslutade att inte godkänna i sin helhet. Den del som inte godkändes gällde bolagets bedömning om att efterbehandlingsbehov i Nätrafjärden inte föreligger. Nämnden beslutade att bolaget ska sanera ackumulationshögar vid odlingslokal Köpmanön norra, Köpmanön 1:1 och att bolaget ska inkomma med en åtgärdsplan för saneringen vid denna odlingslokal.

Nämndens beslut överklagades till Länsstyrelsen Västernorrlands län (länsstyrelsen) av bolaget. Länsstyrelsen upphävde nämndens beslut i den del det avser föreläggandet att utföra sanering av ackumulationshögar. Länsstyrelsen avslog bolagets överklagande i övrigt, se bilaga 1.

Bolaget och Föreningen Rädda Höga kusten (föreningen) har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Nordic Trout har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska godkänna inlämnad efterbehandlingsplan i sin helhet samt upphäva föreläggandet om att inkomma med en åtgärdsplan för sanering.

Föreningen har motsatt sig bolagets överklagande.

Föreningen har för egen del yrkat att

1. bolaget ska åläggas att sanera efter de avslutade fiskodlingarna, dvs. ackumulationshögarna vid odlingslokal Köpmanön norra,
2. det ska fram ett oberoende mått på vad utförd sanering innebär, i första hand för bottenområdets sedimentlager,

3. att domstolen ska sätta en tidsplan för när sanering ska vara utförd och godkänd,
4. att vite ska sättas ut om sanering inte är utförd och godkänd inom beslutad tidsplan.

Nordic Trout har yrkat att domstolen ska avvisa föreningens yrkanden 3-4 (tidsplan för sanering och vite vid underlåtelse att följa tidsplanen) och har motsatt sig föreningens yrkanden i övrigt.

Nämnden har i första hand motsatt sig ändring av länsstyrelsens beslut. Nämnden har i andra hand yrkat att domstolen ska ålägga bolaget att ta fram ett övervakningsprogram som ska inges till nämnden för godkännande.

Bolaget har medgett nämndens andrahandsyrkande och föreslagit att ett kontrollprogram ska inges senast sex månader efter lagakraftvunnen dom i målet.

UTVECKLING AV TALAN

Nordic Trout

Bakgrund

Fiskodling har bedrivits i Nätrafjärden sedan 1980-talet. Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västernorrland (miljöprövningsdelegationen) meddelade den 14 december 2009 bolaget tillstånd för odling av 600 ton regnbåge på fastigheten Köpmanön 1:1 i Örnsköldsviks kommun. Tillståndet var tidsbegränsat och löpte till och med den 31 december 2015. Inför att tillståndet löpte ut ansökte bolaget om tillstånd till fortsatt och utökad verksamhet. Efter överklagande meddelade Mark- och miljööverdomstolen genom dom den 13 mars 2017 i mål M 2620-16, såvitt nu är relevant, bolaget endast ett kortare tillstånd till den 13 mars 2020 för att möjliggöra en ordnad avveckling av verksamheten.

Villkor 27 i bolagets tillstånd reglerar upprättande och ingivande efterbehandlingsplan vid upphörande av verksamheten och föreskriver följande.

27. Senast ett (1) år innan verksamheten helt eller delvis avses upphöra ska bolaget anmäla detta till tillsynsmyndigheten samt lämna in en efterbehandlingsplan, vilken ska godkännas av tillsynsmyndigheten. Efterbehandlingsplanen ska bland annat innehålla en beskrivning av borttagande av anläggningar på land och i vatten, omhändertagande av kemiska produkter och avfall samt utredning och efterbehandling av eventuellt förorenad mark- och vattenområden. Efterbehandlingsplanen ska även innehålla förslag på åtgärder som lämpligen kan vidtas för att åtgärda eventuella

ackumulationshögar. Åtgärdsförslagen ska omfatta en redogörelse av såväl de tekniska, ekonomiska som miljömässiga förutsättningarna.

Utgångspunkter

Det är fråga om en prövning rörande vilken efterbehandlingsåtgärd som är motiverad att kräva av bolaget. Närmare bestämt om det är miljömässigt motiverat och, sett till kostnaden i förhållande till nyttan, skäligt, att kräva att efterbehandling sker genom en mängdreducerande åtgärd som sugmuddring.

Miljöpåverkan är försumbar och medför inte någon risk som motiverar en mängdreducerande åtgärd. En sanering medför i sig en miljöpåverkan som är större än nyttan med åtgärden och är inte kostnadsmässigt rimlig. Mindre ingripande åtgärder är möjliga och det vore oskäligt att ålägga bolaget att utföra mängdreducerande åtgärder. Tiden för naturlig återhämtning är kort.

Länsstyrelsens bedömning är bristfällig och felaktig

Länsstyrelsen har genom det överklagade beslutet bedömt att det "sannolikt är skäligt att utföra sanering trots att kostnaden är hög". Som länsstyrelsens beslutsskäl får förstås, har länsstyrelsen bedömt att det är skäligt att ålägga bolaget att utföra sanering, så länge miljöriskerna med själva saneringen är acceptabla.

Bolaget menar att länsstyrelsen behovsbedömning är bristfällig och felaktig samt oförenlig med principerna för bedömning av efterbehandlingsbehov. Länsstyrelsens synes i sin bedömning ha utgått från att mängden fosfor i sig föranleder ett saneringsbehov, och beträffande spridningsvägar och skyddsobjekt endast på ett generellt plan konstaterat att övergödning samt utökning av syrefria förhållanden sannolikt kan ske vid frigörande av fosfor från ackumulationshögarna, vilket skulle kunna leda till ytterligare tillväxt av växtplankton. Länsstyrelsen har följaktligen inte, såvitt kan utläsas, närmare bedömt vilken belastning som uppstår och hur och varför denna skulle innebära en oacceptabel exponering för berörda skyddsobjekt. Bolaget konstaterar att enbart förekomsten av ett visst ämne inte i sig kan innebära en risk som motiverar riskreducerande åtgärder. Bolaget menar att detta särskilt bör gälla när det, som i aktuellt fall, rör sig om fiskodlingsrelaterade sediment som inte innehåller ämnen som är vare sig toxiska eller persistenta. Länsstyrelsen synes vidare inte ha prövat om det finns mindre ingripande alternativ som skulle kunna utgöra en acceptabel åtgärd.

Bolaget noterar därtill att länsstyrelsen inte tycks ha gjort en avvägning mellan nyttan av sanering i förhållande till kostnaderna för denna, utan i stället endast beaktat påstådd nytta i förhållande till miljöriskerna med sanering. Bolaget instämmer visserligen i att riskerna med sanering bör vägas in i bedömningen av vad som i sammanhanget ska anses utgöra en motiverad efterbehandlingsåtgärd, men bedömningen måste alltså beakta rimligheten i nyttan sett till kostnaden, enligt vad som följer av 2 kap. 8 § miljöbalken.

Mängden potentiellt spridningsbenägen fosfor är begränsad och medför inte risk för att miljökvalitetsnormen inte kan uppnås

Fosfor utgör inte något miljöproblem förrän tillförseln ökar i sådan omfattning att det påverkar ekosystemets ursprungliga funktion, egenskaper och karaktär. Då riskerar t.ex. övergödning och algblooming att uppkomma. Fosfortillskottet till vattenförekomsten från fiskodlingsrelaterat sediment är som nämnt mycket litet i förhållande till det totala fosfortillskottet, i synnerhet vid beaktande av att tillskottet kommer att spridas ut över flera år samt successivt minska i takt med tiden. I den mån läckaget trots detta skulle bidra till lokala övergödningseffekter, vilket bestrids, kan de ses som en olägenhet (och därtill en temporär sådan), men inte som en risk för människors hälsa och miljö vilken skulle motivera riskreducerande åtgärder. Det bör även framhållas att övergödning och algblooming kan bero på andra källor än fiskodlingsverksamheten, såsom exempelvis annan bakgrundsbelastning, övrig intern belastning, varierande temperaturer, jordbruk och på längre sikt klimatförändringar.

Bolaget vill också poängtera att det beräknade totala fosforläckaget från odlingslokalen självfallet understiger det årliga tillskott av fosfor som fiskodlingsverksamheten medförde under tiden den var aktiv. I jämförelse med tillskottet från verksamheten under tiden som verksamheten aktivt pågått utgör det beräknade läckaget nu endast en bråkdel. Fosfortillskottet under den aktiva verksamhetstiden har befunnits godtagbart i tidigare tillståndsprövningar. Följaktligen har riskerna med ett väsentligt mycket större tillskott än det nu beräknade fosforläckaget från de fiskodlingsrelaterade sedimenten ansetts vara acceptabla. Att nu göra en motsatt bedömning av de miljömässiga riskerna med fosforläckaget, trots att detta är mindre och fortsätter att minska, kan ifrågasättas och saknar dessutom stöd i underlaget. Det kan tilläggas att det inte heller av länsstyrelsens skäl framgår vad som nu skulle kunna motivera en motsatt bedömning i detta avseende. Bolaget menar i stället att den enda rimliga slutsatsen är att fosfortillskottet, som nu alltså är och blir mindre, måste anses acceptabelt även nu, sett till föreslagen efterbehandlingsåtgärd om en kontrollerad övervakning.

Vad gäller länsstyrelsens bedömning om att miljökvalitetsnormen god ekologisk status riskerar att inte nås i vattenförekomsten framhåller bolaget att Örnsköldsvik som kommun, och i förlängning länsstyrelsen som överprövningsinstans, förvisso har ett generellt ansvar för att tillse att miljökvalitetsnormerna nås. Detta kan dock inte utan uttryckligt lagstöd ligga till grund för de krav som nämnden och länsstyrelsen nu menar bör åläggas bolaget som verksamhetsutövare genom tillsynen.

Bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken är, sett till både sin ordalydelse och dess förarbeten, inte tillämplig i fråga om tillsyn av en pågående verksamhet som inte ändras, eller av en avslutad verksamhet. Att fosforläckaget från sedimenten vid Köpmanön påstås få till följd att god ekologisk status inte kan uppnås 2027 kan således inte i sig motivera sugmuddring.

Bolaget invänder även mot länsstyrelsens påstående i sak om att miljökvalitetsnormen för Nätrafjärden riskerar att inte nås på grund av de fosforutsläpp som

aktuella sediment kan medföra. Genom den inlämnade efterbehandlingsplanen med komplettering och tidigare inlagor framgår att den fosformängd som kan spridas till vattenförekomsten i aktuellt fall i sammanhanget är att se som mycket begränsad. Mängden läckagebenägen fosfor i sedimenten vid Köpmanön uppgår till ca 0,5 ton och återhämtningstiden beräknas till 5-13 år. Med 5 års återhämtningstid skulle det årliga läckaget uppgå till 0,1 ton i genomsnitt, medan motsvarande siffra för 13 års återhämtningstid skulle vara i genomsnitt 0,04 ton. Dessa siffror ska ses mot den totala årliga belastningen på Nätrafjärden om ca 28 ton fosfor, vilken alltså är avsevärt större. Potentiellt fosforläckage är alltså relativt sett begränsat. Påverkan blir följaktligen begränsad och utgör en endast mycket liten del av det totala tillskott som sker till vattenförekomsten.

Ett fosforläckage om 0,5 ton över en period om 5-13 år, motsvarande i genomsnitt 0,1-0,3 % av det totala årliga fosfortillskottet till vattenförekomsten under denna period kan inte förutses medföra någon försämring av den ekologiska statusen eller enskilda kvalitetsfaktorer, inklusive växtplankton, och inte heller äventyra möjligheten att uppnå god ekologisk status. Läckaget måste tvärt om anses vara försumbart i sammanhanget. Bolaget delar således inte länsstyrelsens uppfattning om att fosforläckaget är sådant att det riskerar att orsaka en otillåten försämring av den ekologiska statusen i vattenförekomsten, och inte heller äventyra uppnåendet av god status.

Bolaget noterar slutligen att nämnden i sitt beslut angett att den delar bolagets bedömning om att den fosfor som kan läcka ut från ackumulationshögrarna sannolikt inte kommer att äventyra Nätrafjärdens vattenområde.

Syrgasförhållandena innebär inte en risk som motiverar åtgärd

Länsstyrelsen har anfört att om syreförhållandena vid botten skulle komma att försämrans framöver skulle det kunna bidra till att det läcker ut mer fosfor från sedimenten, vilket skulle leda till ytterligare ökad tillväxt av växtplankton och leda till att fosfor som tidigare varit bundet frigörs och läcker ut i vattnet.

Det finns, utifrån tillgängligt underlag, inget som tyder på att syreförhållandena kommer att försämrans. Tvärt om torde dessa förbättras då verksamheten upphört. Det område som nämnden har bedömt ska efterbehandlas motsvarar ca 0,02 % av Nätrafjärdens ytarea och en ännu mindre andel av Nätrafjärdens bottenarea. Ansträngda syreförhållanden i sedimenten på denna yta har ingen påverkan på vattenförekomsten som sådan och medför ingen risk som motiverar efterbehandling. Det kan vidare konstateras att det inte funnits några problem med för låga syrehalter i vattnet på platsen.

Såsom har framhållits i efterbehandlingsplanerna föreligger risk för ansträngda syreförhållanden inom delar av påverkansområdena vad avser sediment. Samtidigt har gjorda provtagningar av bottenvattnet visat på goda syreförhållanden. Inte vid något provtagningstillfälle sedan 2009 har syrehalterna i bottenvattnet understigit gränsen för syrebrist. Detta beror sannolikt på den korta omsättningstiden, dvs. det snabba utbytet av vattnet. Syrgasförhållanden vid Köpmanholmen har nyligen provtagits inom ramen för den studie som nu genomförts i SLU:s och Sweco:s regi

och som redogjorts för i SLU-rapporten samt berörs i utlåtandet av Huser och Futter. Av mätningarna följer att syreförhållandena är goda från ytan hela vägen ner till bottenvattnet.

Sammantaget medför det fiskodlingsrelaterade sedimentet inte sådana risker för ansträngda syreförhållanden lokalt eller sett till hela vattenförekomsten att de motiverar en riskreducerande åtgärd.

Eventuell risk har redan reducerats betydligt och reduceras ytterligare genom naturlig återhämtning

I utlåtandet av Huser och Futter har redogjorts för förväntad tid för att sedimenten ska återhämta sig naturligt baserat på en litteraturöversikt över publicerade vetenskapliga studier avseende återhämtning efter fiskodlingsverksamheter. Dessa indikerar att naturlig återhämtning sker och att tiden för återhämtning kan räknas i månader eller år efter det att fiskodlingen avslutats. Utifrån vid tidpunkten tillgängliga data från undersökningen vid Köpmanholmen beräknades den förväntade återhämtningstiden inledningsvis konservativt till 11-16 år, vilket senare justerades till 5-13 år baserat på senare gjorda inkuberingsförsök respektive modellberäkningar.

Den eventuella risk som kan anses föreligga till följd av näringsläckage från de fiskodlingsrelaterade sedimenten i princip bedöms försvinna helt över en period om maximalt 13 år, men möjligen betydligt snabbare än så, till följd av naturlig återhämtning och överlagring. Det kan dessutom särskilt påtalas att det redan gått nästan två år sedan verksamhetens avveckling. Detta talar starkt för att det redan i dagsläget inte är miljömässigt motiverat att vidta mängdreducerande åtgärder såsom sugmuddring.

Utöver återhämtning sker även en naturlig riskreduktion genom överlagring med andra sediment. Förutsättningarna för överlagring är goda eftersom sedimenten i området är belägna på ackumulations-botten. Överlagringen leder till minskad frisättning av fosfor och även förbättrade syrgasförhållanden eftersom halten organiskt material i överlagrande sediment sannolikt är mindre.

Vidare noterar bolaget åter att den eventuella risken kontinuerligt minskar i takt med att återhämtning sker. Aktuell prövning kan förväntas fortsätta under viss längre tid, inräknat eventuella överprövningsprocesser, att tillägga till den tid som processen redan har pågått. För det fall prövningen resulterar i att länsstyrelsens beslut fastställs, ska bolaget ta fram en åtgärdsplan enligt vad som förelagts, vilket kräver viss tid för bl.a. projektering och utförande, för att den åtgärdsplanen ska bli genomarbetad och heltäckande. Denna åtgärdsplan ska sedermera behandlas av nämnden, med eventuella överrättsprocesser beroende på utfall. För det fall beslutet resulterar i att mängdreducerande åtgärd ska vidtas, krävs härutöver ytterligare tid innan sådan kan påbörjas. Innan åtgärden kan påbörjas krävs exempelvis upphandling, åtgärdsförberedande utredningar och prövning av tillstånd till vattenverksamhet (även detta inkluderat eventuella överklagandeprocesser i olika instanser). En sugmuddring eller annan mängdreducerande åtgärd kommer därmed inte kunna påbörjas förrän tidigast ett antal år efter lagakraftvunnet beslut om att

sådan ska vidtas. Vid denna tidpunkt kommer den redan nu mycket begränsade risken att ha minskat väsentligt, särskilt med beaktande av att återhämtningstiden, enligt vad som nu är känt, uppskattas till som längst 13 år. Den naturliga återhämtningen kommer vid tidpunkten således att ha kommit mycket långt när mängdreducerande åtgärd kan inledas, och efterbehandlingsbehovet kommer då att vara än mindre än i dag. Bolaget menar att situationen vid tidpunkten då sugmuddring faktiskt ska och kan påbörjas bör beaktas i bedömningen av om sugmuddring kan anses vara en motiverad åtgärd.

Det kan upplysningsvis även nämnas att Umeå Marina Forskningscentrum ("UMF") som tillhör Umeå universitet, har beviljats stöd från Havs- och vattenmyndigheten för att under åren 2020-2022 provta bottenfauna, vattenkemi, kolorofyll, växtplankton samt makrovegetation i Nätrafjärden (Köpmanön) och i Mjältöfjärden (Öberget) för utvärdering. Dessa provtagningar har genomförts enligt plan sedan 2020 och kommer även att fortsätta under 2022. UMF har beviljats stöd för provtagningar under tre år, men har i sin projektbeskrivning uttryckt önskemål om att uppföljningar ska fortsätta i ytterligare två år därefter, vilket skulle ge totalt fem års data från platserna. Dessa provtagningar kan alltså förväntas ge ytterligare underlag i frågan om återhämtning.

Sugmuddring är inte en kostnadsmässigt rimlig åtgärd

Samtidigt som behovet av riskreducerande åtgärder är litet enligt vad som redovisats ovan, är kostnaderna för eventuella åtgärder mycket stora. Länsstyrelsen tycks inte ha beaktat kostnaden inom ramen för sin bedömning om att det "sannolikt är skäligt att utföra saneringen trots att kostnaden är hög". Kostnaderna som sådana tycks inte ha bedömts i förhållande till nyttan av åtgärderna.

Den totala kostnaden för de av nämnden förelagda riskreducerande åtgärderna beräknas till åtminstone 80 miljoner kronor. Till detta kommer därutöver tillkomma ett flertal kostnadsposter vilka inte har beaktats i nu gjorda beräkningar. Bolaget menar att det redan av ovanstående framgår att det inte är kostnadsmässigt rimligt att genomföra en mängdreducerande åtgärd såsom sugmuddring för att reducera den mycket begränsade miljömässiga risken, som dessutom reduceras genom naturlig återhämtning, och kommer ha reducerats avsevärt vid tidpunkten då sugmuddring kan bli aktuell att faktiskt påbörja.

Mindre ingripande åtgärder är möjliga

Mindre ingripande åtgärder (övervakad naturlig återhämtning) än sugmuddring är möjliga, och lämpliga. Tillsynsmyndigheten får inte använda mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet.

Bolaget konstaterar att länsstyrelsen i detta fall funnit att sugmuddring, den åtgärd som i sammanhanget är den mest ingripande, sannolikt är miljömässigt motiverad. Bolaget vill åter framhålla att övervakning av naturlig återhämtning i sig är en åtgärd, och en mindre ingripande sådan jämfört med sugmuddring. För det fall övervakning av naturlig återhämtning är tillräcklig för syftet får alltså inte beslutas om mer ingripande åtgärd i form av sugmuddring. I denna del noteras särskilt att länsstyrelsen i sina beslutsskäl angett att det finns osäkerheter i hur stor mängd

fosfor som i praktiken kommer att frigöras från sedimenten. Bolaget menar att detta snarast torde tala för att naturlig återhämtning under övervakning genom kontrollprogram är den efterbehandlingsåtgärd som är både lämplig och motiverad, och att det knappast under dessa förutsättningar i nuläget torde vara rimligt att bedöma sugmuddring som miljömässigt motiverat.

Risken samt förväntad återhämtningshastighet måste beaktas i förhållande till de omfattande kostnader som följer av de efterbehandlingsåtgärder som sugmuddring innebär, trots att inget tyder på att det skulle föreligga ett akut behov av aktiv efterbehandling. Mot denna bakgrund är övervakad naturlig återhämtning den enda efterbehandlingsåtgärd som kan anses vara skälig att i nuläget ålägga bolaget.

Föreningens talan

Bolaget anser att föreningens yrkanden 3-4 (tidsplan för sanering och vite vid underlåtelse att följa tidsplanen) faller utom prövningsramen för förevarande mål. Föreningen har överklagat länsstyrelsens beslut att upphäva del av samhällsbyggnadsnämndens beslut och föreningens yrkanden avser mer långtgående krav än vad som följer av samhällsbyggnadsnämndens beslut och kan således inte prövas inom ramen för förevarande mål. Bolaget avser följaktligen inte heller att närmare bemöta yrkandena i sak.

Övervakningsprogram

Bolaget ser en fortsatt övervakning framför sig och godtar att göra efterföljande provtagningar även för fiskodlingen vid Köpmanön. Den exakta formen för detta kan fastställas genom att bolaget inger ett kontrollprogram till nämnden. Det är lämpligt att bolaget inger ett sådant sex månader efter lagakraftvunnet beslut. Ett sådant program syftar till att kontrollera att bolagets antaganden stämmer med verkliga förhållanden. Det finns inget behov att koppla ett kontrollprogram till ett åtgärdsprogram. Om kontrollen visar behov av åtgärder har tillsynsmyndigheten möjlighet att använda sig av miljöbalken och förelägga bolaget och i ett sådant läge får det bedömas hur åtgärder ska ske och om åtgärder är ekonomiskt motiverade.

Föreningen Rädda höga kusten

De vill påpeka det felaktiga med att bolaget inte ska sanera efter fiskodlingarna i Nätrafjärden, främst av odlingsplatsen Köpmanön Norra. För föreningen är det en självklarhet att den som har förorenat också ska betala för detta. Vid odlingsplatsen Köpmanön Norra har fiskodling pågått sedan början av 80-talet och en avsevärd mängd sediment har samlats på botten. Att bara vänta på att naturen själv ska ta hand om avfallet, vilket odlarna påstår ska ta ungefär 10-15 år, finner föreningen vara en ren spekulat. Även om synliga föroreningar som sediment "försvinner" så betyder det bara att de omsätts i annan miljöpåverkande form. Den odling som fanns i Ulvösundet och lades ner i början av 80-talet lär fortfarande läcka. Övergödningen av Nätrafjärden kommer därmed att fortsätta under lång tid. Efterbehandlingsplanen är inte riktigt utförd då den helt utesluter en sanering av främst kostnadsskäl och dessutom inte alls beaktar nedsmutsningen av stränder och

därför alltså inte kan ligga till grund för domstolens bedömning. Efterbehandlingsplanen bör således omarbetas. Föreningen vill att en sanering utförs men på ett miljöriktigt sätt. Sanering av f.d. odlingar har utförts i Norge och dessa metoder bör företaget kunna klarlägga. Ett eventuellt kontroll- eller övervakningsprogram behöver kopplas till någon form av åtgärdsprogram.

Nämnden

Nämnden vidhåller sitt tidigare ställningstagande om att det fortfarande bedöms som skäligt att bolaget genomför en delvis sanering vid Köpmanön Norra. Nämnden har i sitt beslut krävt att bolaget genomför en utökad provtagning gällande eventuella metaller och miljögifter innan en sanering påbörjas. Medhåll ges dock från nämnden till länsstyrelsens resonemang om att en utökad provtagning bör göras före ett slutligt ställningstagande kring sanering kan göras.

Det är viktigt att det inte glöms bort att tänka på näringsämnen och långsiktiga eventuella effekter. Vid mycket näringsämnen i vatten kan det bildas mer plankton än som annars skulle bildas och det blir en indirekt konsekvens. Det är inte bara nuvarande skyddsobjekt som behöver beaktas utan även ett långsiktigt perspektiv.

Om domstolen anser att det inte är skäligt med sanering bör bolaget åtminstone åläggas att ta fram ett övervakningsprogram som nämnden ska kunna godkänna. Bolaget bör få skälig tid att inkomma med sådant program och nämnden överlämnar åt domstolen att fastställa en skälig tid. Nämnden har vid ett fortsatt övervakningsprogram möjlighet att bedöma vad som är rimligt och miljömässigt motiverat.

MÅLETS HANDLÄGGNING HOS MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Målet har avgjorts efter sammanträde. Vid sammanträdet har på bolagets begäran vittnesförhör hållits med Martyn Futter som har redovisat en sammanfattning av rapporten: Undersökning av näringsämnen i sediment under fiskodlingslokaler i Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för vatten och miljö, rapport 2021:7, som han är medförfattare till.

DOMSKÄL

Både bolaget och föreningen har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen. Domstolen kan dock konstatera att föreningen inte har överklagat nämndens beslut till länsstyrelsen. Yrkanden som ställer strängare krav på bolaget än vad nämnden har beslutat går därmed utöver vad domstolen kan ta ställning till i detta mål då domstolens prövning är begränsad till det överklagade beslutet från länsstyrelsen. Föreningens yrkanden om att domstolen ska ta fram ett oberoende mått på vad utförd sanering innebär, i första hand för bottenområdets sedimentlager,

att domstolen ska sätta en tidsplan för när sanering ska vara utförd och godkänd och att vite ska sättas ut om sanering inte är utförd och godkänd inom beslutad tidsplan ska därför avvisas.

Bolaget har i målet yrkat att domstolen ska godkänna inlämnad efterbehandlingsplan i sin helhet samt upphäva föreläggandet om att inkomma med en åtgärdsplan för sanering. Eftersom föreningen har överklagat länsstyrelsens beslut om att upphäva nämndens beslut om att sanering ska ske vid Köpmanön norra har domstolen att pröva länsstyrelsens beslut fullt ut. Domstolen har således att ta ställning till om det kan anses vara miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt att utifrån den kunskap som finns idag kräva att bolaget ska utföra sanering av de ackumulationshögar som finns under den f.d. odlingslokalen Köpmanön norra.

Bolagets och Sveriges lantbruksuniversitetets utredningar har visat att under de kommande 5-13 åren kommer totalt sett i storleksordningen 0,5 ton fosfor att frigöras från sedimenten vid den f.d. odlingslokalen Köpmanön norra. Därefter ska förhållandena vara jämförbara med referenslokalen Gaviksfjärden. Den årliga mängden fosfor som kommer tillföras vattenförekomsten Nätrafjärden framstår därmed för domstolen, t.ex. vid en jämförelse med data från SMHI:s Vattenwebb, som mycket liten. Provtagningar har sedan år 2009 inte visat på syrebrist i bottenvattnet och enligt domstolens bedömning kommer riskerna härför ytterligare att minska då den belastning av näringsämnen som kom från den aktiva fiskodlingsverksamheten nu har upphört. Därutöver kommer sannolikt en viss överlagring med andra sediment att ske då det aktuella området utgör en ackumulationsbotten.

Den eventuella saneringsmetod som har bedömts möjlig är sugmuddring. Även om det är svårt att exakt avgöra vad kostnaden för en sådan sanering skulle komma att vara går det enligt domstolen dra slutsatsen att ett sådant saneringsförfarande, utöver att vara tekniskt komplicerat och sannolikt arbetsmiljömässigt riskfyllt, skulle vara mycket kostsamt. Då det, enligt i målet förevisade sonarbilder, förekommer timmer på botten är det domstolens bedömning att det är sannolikt att det i de djupaste sedimentlagren kan finnas timmerstockar som är helt överlagrade av sediment vilket ytterligare försvårar och fördyrar t.ex. sugmuddring.

Utifrån dagens kunskapsläge är naturlig återhämtning en vedertagen åtgärdsmetod. För att en sådan metod ska kunna anses tillräcklig krävs dock att den förenas med ett övervaknings- eller kontrollprogram på det sätt som nämnden har föreslagit vid sammanträdet och som bolaget godtagit. Detta för att övervaka och dokumentera att den naturliga återhämtningen förlöper på det sätt och med den hastighet som har antagits. Sammantaget är domstolens slutsats att det i nuläget inte är miljömässigt motiverat eller kostnadsmässigt skäligt att ställa krav på att kvarvarande fiskodlingsrelaterade sediment ska avlägsnas vid Köpmanön norra. Föreningens yrkande om att sanering ska ske vid Köpmanön norra ska därmed avslås. Domstolen anser, till skillnad mot länsstyrelsen och nämnden, att bolagets efterbehandlingsplan kan godkännas under förutsättning att bolaget tar fram ett långsiktigt kontrollprogram för odlingslokalen Köpmanön Norra. Bolaget ska därför åläggas att ta fram ett sådant i enlighet med domslutet. Eftersom det finns vissa oklarheter rörande bl.a. vilken mätfrekvens som är skälig ska programmet åtminstone innehålla mätpunkter, mätfrekvens och utvärderingsmetod och det ska godkännas av tillsynsmyndigheten.

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

Överklagande senast den 10 februari 2023.

Anna Svedjevik

Per Lagervall

I domstolens avgörande har rådmannen Anna Svedjevik och tekniska rådet Per Lagervall samt särskilda ledamöterna Christer Nilsson och Ulrika Lindberg deltagit.



Nordic Trout Sweden AB
Ombud: Joel Mårtensson
joel.martensson@msa.se

UMEÅ TINGSRÄTT
Domare 2:4

INKOM: 2021-12-20
MÅLNR: M 3366-21
AKTBIL: 3

Överklagande av beslut gällande efterbehandling

Beslut

Länsstyrelsen upphäver Samhällsbyggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommuns beslut den 24 september 2020 dnr. Sbn/2020:1480 i den del det avser föreläggande att utföra sanering av ackumulationshögar vid odlingslokal Köpmanön norra.

Länsstyrelsen avslår överklagandet i övrigt.

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att det inte är en obetydlig mängd fosfor som kan frigöras från de fiskodlingsrelaterade sedimenten vid Köpmanön norra. Vattnet visar på övergödningssymtom och är då extra känsligt för ytterligare näringsbelastning. Utsläpp av läckagebenägen fosfor från odlingsplatsen kan påverka övergödningssymtomen och riskera återhämtningen i vattenförekomsten. Utsläppen innebär att det finns risk för att vattenförekomsten inte kommer att uppnå miljökvalitetsnormen god ekologisk status år 2027. Att tillföra ytterligare näringsämnen till ett vatten som redan i dag har övergödningssymtom utsätter enligt länsstyrelsens bedömning området för stora risker. Utifrån den påverkan på vattenförekomsten som utsläpp från sedimenten kan ge upphov till bedömer länsstyrelsen att det finns ett behov av att minimera mängden näringsämnen i sedimenten. Länsstyrelsen bedömer mot denna bakgrund att det sannolikt är skäligt att utföra saneringen trots att kostnaden är hög. Länsstyrelsen bedömer dock att det krävs ytterligare utredning av de miljörisker som är förknippade med saneringen innan det går att slutligt ta ställning till efterbehandlingen. Nämndens beslut i den del som gäller föreläggande att utföra sanering ska därför upphävas.

Innan det fattas beslut gällande efterbehandlingsåtgärd behöver det utredas om och i vilken omfattning det finns metaller och miljögifter i det aktuella området och vilka försiktighetsmått som kan vidtas för att förhindra eventuell spridning av sådana föroreningar vid sanering. Det är därför

motiverat att bolaget ska komma in med en åtgärdsplan som kan utgöra underlag för nämndens slutliga ställningstagande gällande efterbehandling av de fiskodlingsrelaterade sedimenten. Det innebär att det inte finns skäl att bifalla bolagets yrkande om att godkänna efterbehandlingsplanen i nuvarande skick och upphäva föreläggandet om åtgärdsplan.

Beskrivning av ärendet

Överklagat beslut

Samhällsbyggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommun (nämnden) beslutade den 24 september 2020 att inte godkänna hela den efterbehandlingsplan som Nordic Trout Sweden AB (bolaget) upprättat för fiskodlingslokalerna i Nätrafjärden. Den del som inte godkändes gällde bolagets bedömning om att efterbehandlingsbehov i Nätrafjärden inte föreligger.

Nämnden beslutade att bolaget ska utföra sanering av ackumulationshögar vid odlingslokal Köpmanön norra inom den påverkade ytan på cirka 19 000 m² enligt bolagets efterbehandlingsplan. Sanering ska ske så att maximalt tio centimeter fiskodlingsrelaterat material kvarstår.

Bolaget ska enligt beslutet även inkomma med en åtgärdsplan för saneringen vid odlingslokalen Köpmanön norra. Åtgärdsplanen ska som minst innehålla följande;

1. En tidsplan för utförandet av saneringens olika moment.
2. Kompletterande provtagning och analys av metaller och miljögifter i sedimentmassorna som ska hanteras vid saneringen.
3. Förslag på försiktighetsåtgärder som kommer vidtas vid saneringen avseende; lukt, buller och grumling.
4. Åtgärdsplanen ska inkomma till tillsynsmyndigheten senast sex månader efter att detta beslut har vunnit laga kraft.

Överklagandet

Bolaget överklagar beslutet och yrkar att länsstyrelsen ska godkänna bolagets inlämnade efterbehandlingsplan i dess helhet samt upphäva nämndens beslut i den del det avser föreläggande att utföra sanering samt inkomma med en åtgärdsplan för sanering.

Bolaget har till överklagandet bifogat en PM upprättat av Golder Associates AB som innehåller en beskrivning av miljömässiga och kostnadseffektiva åtgärder för fiskodlingsrelaterade sediment vid Köpmanön norra.

Som stöd för överklagandet anges följande.

Nämndens bedömning är bristfällig och felaktig

Bolaget menar att nämndens behovsbedömning är bristfällig och felaktig och i strid med gällande riktlinjer för bedömning av efterbehandlingsbehov. Nämnden utgår i princip uteslutande från ett mängdresonemang och en styrande tanke om att området ska återgå till sitt normaltillstånd, vilket för nämnden synes vara en fullständig nedbrytning av de fiskodlingsrelaterade sedimenten. Nämnden brister härmed i att bedöma vilka skyddsobjekten är och hur dessa skyddsobjekt exponeras för de fiskodlingsrelaterade sedimenten. Nämnden gör således en otillräcklig och felaktig riskbedömning, vilket är avgörande för utgången av beslutet.

Nämndens utgångspunkt att mängderna i sig föranleder sanering och att återgång till normaltillstånd ska ske, medför också att nämnden underlåter att bedöma om det finns mindre ingripande alternativ som kan utgöra en acceptabel åtgärd.

Vidare gör nämnden en felaktig bedömning av skäligheten i de mycket höga efterbehandlingskostnader som en åtgärd med sugmuddring skulle innebära. Även här spelar den bristfälliga riskbedömningen in, eftersom nämnden utgår från att mängden sediment i sig är ett problem, snarare än vilken risk som sedimenten medför och därmed vilken kostnad som kan vara motiverad för att begränsa den risken. Till detta kommer att nämnden inte heller beaktat fiberbanken som härstammar från tidigare verksamhetsutövare, vilken i sig kan innebära en risk för att efterbehandla såsom nämnden nu beslutat ska ske.

Mängden fiskodlingsrelaterat sediment utgör inte i sig en risk

Vid bedömningen av om åtgärdsbehov föreligger ska utgångspunkten vara att området, efter utförda åtgärder, inte ska utgöra någon oacceptabel risk för människor eller miljö i området och i omgivningarna. Vad som ska anses miljömässigt motiverat är därmed helt avhängigt vilken risk som är förknippad med skadan eller olägenheten, eller med andra ord vilken påverkan blir av att lämna kvar den. För att ett förorenat område ska anses utgöra en risk krävs en föroreningskälla där föroreningen är tillgänglig eller kan transporteras till platser där ett skyddsobjekt kan exponeras. För att ta ställning till den risken som skadan eller olägenheten utgör måste man således bland annat avgöra vilka skyddsobjekten är och hur spridningsvägarna ser ut.

Nämnden har i det överklagade beslutet bedömt att det finns en ansevärd mängd fiskodlingsrelaterat sediment som skulle kunna påverka området och att detta i sig motiverar en omfattande sugmuddring.

Bolaget menar att nämndens synsätt i denna del inte är förenligt med principerna för riskbedömning av förorenade områden, såsom de redogjorts för ovan. Enbart förekomsten av ett visst ämne kan inte i sig innebära en risk som motiverar riskreducerande åtgärder.

I förevarande fall består föroreningen av fiskfekalier och foderrester i olika stadier av nedbrytning. Sedimenten innehåller därför förhöjda halter fosfor samt organiskt material. De fiskodlingsrelaterade sedimenten innehåller inte ämnen som är vare sig toxiska eller persistenta. Varken mängden sediment eller sedimentets innehåll kan i sig motivera riskreducerande åtgärder. Bedömning av en risk måste utgöras av en sammanvägning av källtermen tillsammans med spridningsvägar och skyddsobjekt.

Den mängd fosfor som kan spridas är begränsad och medför ingen nämnvärd påverkan

Spridning av fosfor sker genom diffusion, frisättning av löst fosfor till vattenmassan. Det är endast den fosfor som är löst bunden som kan avges på detta sätt. Sweco har beräknat att det totala fosforläckaget från ytsedimenten vid Köpmanön norra, Köpmanön södra och Hummelvik som är möjligt motsvarar 1,3 % av det årliga fosfortillskottet till vattenförekomsten. Läckaget från ytsedimenten i Köpmanön norra är således mindre än 1,3 %. Som Golder framhåller i sin PM är det rimligt att anta att den faktiska diffusionen är lägre än den beräknade.

Som Sweco framhåller i kompletteringen till efterbehandlingsplanen utgör fosfor inte något miljöproblem förrän tillförseln ökar i sådan omfattning att det påverkar ekosystemets ursprungliga funktion, egenskaper och karaktär. Då riskerar till exempel övergödning och algblooming att uppkomma. Fosfortillskottet till vattenförekomsten från fiskodlingsrelaterat sediment är som sagt mycket litet i förhållande till det totala fosfortillskottet. Om lokala övergödningseffekter trots detta skulle uppstå kan de ses som en olägenhet, men inte som en risk för människors hälsa och miljön som motiverar riskreducerande åtgärder. Därtill kan framhållas att det fiskodlingsrelaterade sedimentet inte torde ha en mätbar inverkan på övergödning och eventuell följande algblooming.

Risken för att lokala övergödningseffekter skulle uppstå har minskat påtagligt sedan odlingsverksamheten avslutades. Den lokala näringsbelastningen har minskat nämnvärt och den totala internbelastningen från de fiskodlingsrelaterade sedimenten är mindre än vad den årliga näringsbelastningen från odlingarna var.

Vad gäller näringsämnespåverkan framhåller nämnden att bolagets bedömning om att den fosfor som kan läcka ut från ackumulationshögar inte kommer att äventyra hela Nätrafjärdens vattenområde sannolikt stämmer. Bolaget konstaterar att påverkan på den ekologiska statusen och

förbudet mot att försämra ekologisk status eller äventyra uppnåendet av god status, som för övrigt bör påpekas gäller för hela vattenförekomsten, således inte motiverar att åtgärder vidtas.

Vad gäller skyddsobjekt i övrigt framhåller nämnden att området är utsett till världsarv, utpekade som riksintresse för naturvård och friluftsliv och utsett till ett BSPA-område. Bolaget konstaterar att inget av dessa intressen påverkas av den näringsbelastning som sedimenten kan ge upphov till. Miljön i stort och nämnda intressen som skyddsobjekt i sig är således inte exponerad för en förorening i den omfattningen att en risk som motiverar åtgärder kan anses föreligga.

Ansträngda syrgasförhållanden innebär inte en risk som motiverar åtgärd

Bolaget konstaterar att det område som enligt nämnden ska efterbehandlas uppgår till 0,019 km² vilket kan jämföras med vattenförekomstens ytarea på 86,28 km². Området motsvarar därmed 0,02 % av Nätrafjärdens ytarea och en ännu mindre andel av Nätrafjärdens bottenarea. Ansträngda syreförhållanden på denna yta har ingen påverkan på vattenförekomsten som sådan och medför ingen risk som motiverar efterbehandling.

Vad gäller den lokala miljön, innefattande Köpmanholmen och viken innanför Köpmanholmen, bör hänsyn tas till den fiberbank med betydande innehåll av organiskt material som påvisats i viken. Fiberbanken, inklusive de fiberrika sedimenten, är betydligt mer omfattande vad gäller yta och volym och innehåller större mängder av organiskt material. Denna står därmed rimligen för en proportionerligt sett större påverkan på syrgasförhållandena i såväl den lokala miljön som Nätrafjärden i stort jämfört med de fiskodlingsrelaterade sedimenten. I sammanhanget bör även åter framhållas det kvarlämnade timmer från tidigare verksamhetsutövare som finns på botten intill odlingen och därmed också har en påverkan på bottenförhållandena och vattenmiljön.

Det skyddsobjekt som kan påverkas av ansträngda syreförhållanden till följd av mängden organiskt material är begränsat till bottenmiljön inom det utpekade påverkansområdet. De risker som det organiska materialet i det fiskodlingsrelaterade sedimentet medför för denna miljö är inte så allvarliga att de motiverar en riskreducerande åtgärd.

Eventuell risk reduceras genom naturlig återhämtning

Nämnden har bedömt att återhämtningsförmågan i området är osäker om sanering inte utförs och att det kommer ta mycket lång tid att låta naturen själv omhänderta så stora mängder i en ansträngd syrgasmiljö.

Bolaget invänder mot nämndens bedömning och menar att den är spekulativ. Som bolaget tidigare framhållit är återhämtningshastigheten en fråga där forskning för närvarande pågår. Tidigare utredningar, tillsammans med erfarenhet från andra fiskodlingar, visar att naturlig återhämtning sker. Tidsaspekten kan för närvarande inte fastställas med exakthet, men vidare utredningar skulle ge vidare klarhet i tidsaspekten. Det underlag som finns ger dock inte vid handen att återhämtningen skulle ta ”mycket lång tid”. Att det kommer att ta längre tid med återhämtning utan sanering än med sanering medför därför inte att det är miljömässigt motiverat och rimligt att vidta sådan, särskilt inte eftersom det nu inte finns något akut behov av efterbehandling.

De risker som fosfor och det organiska materialet kan medföra reduceras naturligt genom såväl överlagring med andra sediment och nedbrytning av det fiskodlingsrelaterade sedimentet. Förutsättningarna för överlagring är goda eftersom sedimenten i området är belägna på ackumulationsbotten. Överlagringen leder till minskad frisättning av fosfor och även förbättrade syrgasförhållanden eftersom halten organiskt material i överlagrande sediment sannolikt är mindre. Nedbrytningen beror bland annat på förekomsten av bottenfauna och tillgången på syre. Bolaget konstaterar här att de bottenfaunaprovtagningar som tidigare har gjorts inom ramen för bolagets kontrollprogram har visat på lägre biomassa i den provtagningslokal som ligger närmast odlingsområdet (S2, ca 400-500 m avstånd) jämfört med provtagningslokaler längre ut i fjärden, men samtidigt en stigande trend. Provtagningarna har också visat att det är mycket små skillnader mellan S2 och övriga lokaler vad avser antal taxa per hugg. Vad gäller syresättning finns som tidigare nämnts indikationer på ansträngda syrgasförhållanden. Samtidigt har syrehalterna i bottenvattnet inte vid något provtagningsstillfälle sedan 2009 understigit gränsen för syrebrist. Med tillräckligt god syresättning och stigande trend för bottenfauna förbättras förutsättningarna för naturlig nedbrytning, genom vilka eventuella risker enligt ovan minskas ytterligare.

Denna provning kan, oaktat ovanstående, inte förväntas vara lagakraftvunnet avgjord förrän tidigast om ett par år med de handläggningstider som för närvarande generellt föreligger hos överinstanserna. Köpmanön norra har sedan flera år tillbaka endast använts som vinterlokal med minimal utfordring. Den naturliga återhämtningen har således sannolikt redan inletts och kommer vidare att vara ännu mer långt gången vid tidpunkten för ett eventuellt lagakraftvunnet avgörande. Det är alltså troligt att sedimentförhållandena inte ser likadana ut då det är aktuellt att påbörja en eventuell sugmuddring. Detta i sig utgör ett starkt skäl till att övervaka den naturliga återhämtningen istället för att, utifrån det underlag som föreligger nu, besluta om en väldigt kostsam och potentiellt miljöskadlig sugmuddring.

Sugmuddring utgör inte en nödvändig avhjälpandeåtgärd

Av ovanstående och vad som tidigare anförts framgår att riskerna med det fiskodlingsrelaterade sedimentet inte är sådana att riskreducerande åtgärder behöver vidtas. Detta gäller i synnerhet som riskerna minskar över tid och inga akuta risker föreligger. Redan av detta följer att den förelagda sugmuddringen inte utgör en miljömässigt motiverad åtgärd och således inte utgör en nödvändig avhjälpandeåtgärd.

Samtidigt som behovet av riskreducerande åtgärder är litet är kostnaderna för eventuella åtgärder mycket stora. Bolagets utredning visar att kostnaden för de förelagda riskreducerande åtgärderna uppgår till åtminstone 80 miljoner kr. Ytterligare kostnader kommer att tillkomma eftersom sugmuddring inte kan inledas innan det stora antalet objekt på botten, främst i form av stockar, som kan påverka sugmuddring har lyfts bort. Till detta kommer att kostnadsuppskattningen inte heller beaktat kostnader för isbrytning, slitskärmar och liknande tillkommande kostnader. Vidare är det tekniskt mycket komplicerat att genomföra en åtgärd som den förelagda och åtgärden i sig medför miljömässiga risker som i sig får anses överstiga de risker som det fiskodlingsrelaterade sedimentet medför. Här kan särskilt nämnas risker förknippade med den fiberbank som innehåller en betydande del organiskt material och som närmare har redogjorts för i efterbehandlingsplanen med tillkommande komplettering.

Bolaget menar sammantaget att nämndens bedömning att åtgärden är kostnadsmässigt skälig är felaktig. Bolaget hänvisar i denna del vidare till vad som tidigare anförts.

Mindre ingripande åtgärder är möjliga

Bolaget konstaterar att nämnden endast har övervägt alternativen ingen åtgärd och mängdreducerande åtgärd, vilket utgör det mest ingripande alternativet. Som Golder framhåller i sin PM finns det andra möjliga åtgärdsalternativ som är mindre ingripande. Ett sådant är övervakad naturlig återhämtning.

Bolaget konstaterar i sammanhanget att Mark- och miljööverdomstolen i dom den 30 oktober 2015 i mål M 6642-14 har haft att ta ställning till vilken av metoderna sanering, övertäckning eller kontrollerad naturlig återhämtning som skulle väljas för ett område med betydande sedimentföroreningar. Domstolen tog i den aktuella domen inte ställning till vilken av metoderna som var mest lämpad i det fallet utan konstaterade att ytterligare utredning behövdes. Av domen kan dock konstateras att övervakad naturlig återhämtning utgör ett av flera åtgärdsalternativ som i sig kan vara ett tillräckligt alternativ.

Den efterbehandlingsplan som har lämnats in inom ramen för ärendet har syftat till att ta fram en efterbehandlingsplan för fiskodlingsrelaterade

sediment i enlighet med lydelsen av villkor 27 i 2009 års tillstånd. Utredningarna har således inte syftat till att ha den inriktning eller omfattning som normalt krävs vid en riskbedömning av ett förorenat sedimentområde på det sätt som följer av Naturvårdsverkets kvalitetsmanual. Omständigheterna i förevarande fall kan därmed i relevanta delar liknas vid de som förelåg vid prövningen av ovan nämnda rättsfall.

I förevarande fall är det fråga om sediment som med tiden återhämtar sig naturligt. Tidigare utredningar, tillsammans med erfarenhet från andra fiskodlingar, visar att naturlig återhämtning kommer att ske. Vidare pågår forskningsförsök i syfte att utreda just återhämtningshastigheten. Två av dessa har initierats av Sveriges Lantbruksuniversitet och Umeå Marina Forskningscentrum i Höga Kusten-området och provtagningar har skett under år 2020.

Bolaget menar att risken samt återhämtningshastigheten måste beaktas i förhållande till de omfattande kostnader som följer av de efterbehandlingsåtgärder som bolaget förelagts att vidta. Då inget tyder på att det skulle föreligga ett akut behov av efterbehandling, menar bolaget mot denna bakgrund att den enda åtgärd som kan vara skälig i nuläget är att övervaka återhämtningen. Detta görs lämpligen genom att ett kontrollprogram för övervakning upprättas. Detta är även en lämplig åtgärd sett till de eventuella risker som fiberbanken kan innebära genom en sådan sugmuddring som nämnden bedömt att bolaget nu ska göra.

Det är inte på grundval av den utredning som finns inlämnad i ärendet möjligt att bedöma att så omfattande efterbehandlingsåtgärder som nämnden gjort är miljömässigt motiverade och rimliga. Istället bör i nuläget efterbehandlingsplanen godkännas och ett kontrollprogram för övervakning tas fram.

Sammantaget menar bolaget att riskerna med det fiskodlingsrelaterade sedimentet inte är sådana att mängdreducerande åtgärder krävs i nuläget. Nämndens beslut ska därför upphävas. Istället för mängdreducerande åtgärder ska den naturliga återhämtningen övervakas.

Yttrande från nämnden

Nämnden vidhåller sitt beslut och yrkar att länsstyrelsen ska avslå överklagandet. Nämnden anger i yttrandet följande synpunkter och kommentarer på överklagandet.

Trots att det var svårt att bedöma verksamhetens påverkan på miljön, var verksamheten den dominerande källan av antropogena utsläpp av näringsämnen till fjärden som idag har måttlig ekologisk status. Nämnden påtalade dock för Mark- och miljödomstolen samt Mark och miljööverdomstolen i bolagets senaste tillståndsprocess om vilka effekter

man sett på omgivningen genom åren. Bland annat om nyckelarter för vattenvegetation som har försvunnit allt eftersom. Nämnden delar uppfattningen om att belastning på recipienten minskar efter att kontinuerligt utsläpp upphör. Saneringen förväntas bidra till en snabbare återställning av bottenarna. Krav på sanering kopplas inte till någon specifik fosforhalt i resterande sediment, men ska också ses som en nödvändig del av återställning av området, i likhet med de kraven som ställs på övriga verksamheter, som till exempel täkter.

Bolaget själva har angett att sugmuddring är den enda realistiska metoden för sanering. Med mindre ingripande åtgärder får antas att bolaget menar att upprätta ett övervakningsprogram. Ett övervakningsprogram bidrar i sig inte till någon förbättring av området. I det överklagade beslutet krävs inte åtgärder på två av de tre platser där bolaget haft sin fiskodlingsverksamhet, Hummelvik och Köpman södra, medan en delvis sanering krävs av området kring Köpmanön Norra. Vid begräsning av området där sanering krävs, har hänsyn tagits till sedimentlagrens tjocklek, närliggande fiberbank samt att bolaget kan lämna kvar upp till 10 centimeter fiskodlingsrelaterat material efter muddringen. I bedömning har det också tagits med det faktum att bolaget har på Köpmanön Norra bedrivit sin verksamhet under lång tid, i stor skala och varit medveten om att en sanering kan komma att krävas när verksamheten upphör. Bolaget har haft möjlighet att avsätta medel för en framtida sanering. Nämnden är som sagt medveten om fiberbanken och det var anledningen till att nämnden i sitt beslut, beslutade om att utökade prover på sedimentet ska tas avseende tungmetaller och miljögifter som anpassas till det område som ska saneras.

Nämnden ger medhåll i att förekomst av ett ämne i sig inte behöver vara skäl nog för att kräva riskreducerande åtgärder. I detta fall är det dock ett ämne som har ansamlats i extremt höga halter och stora volymer. Både svavelbakterien *Beggiatoa*'s närvaro samt lukten av svavelväte från sedimentproverna indikerar på ansträngda syrgasförhållanden som en följd av dessa höga halter och volymer. Fosfor är också till stor del ett begränsande ämne och den ekologiska statusen i Nätrafjärden är måttlig med hänseende på bland annat näringsämnen. Det gör att utrymmet för antropogen påverkan från fosfor är begränsad i vattenförekomsten.

Bolaget själva har anfört att det råder osäkerhet i hur lång tid det kommer ta för området att på naturlig väg återhämta sig. Det faktum att en betydande mängd sediment har ackumulerats under odlingen sedan 80-talet indikerar att det inte sker en snabb nedbrytning av sediment på platsen. Miljökvalitetsnormen är satt till god ekologisk status senast år 2027 i Nätrafjärden. Ska detta kunna uppnås räcker det inte bara med att få stopp på en ökad belastning utan den måste minska.

Nämnden har gjort en avvägning och bedömt att en delvis sanering av Köpmanön Norra är skälig. Bolaget har bedrivit sin verksamhet under lång

tid, i stor skala och varit medveten om att en sanering kan komma att krävas när verksamheten upphör. Bolaget har haft möjlighet att avsätta medel för en framtida sanering. Om miljö kvalitetsnormen för vattenförekomsten ska uppnås måste åtgärder vidtas. Även om det finns andra källor till näringsbelastning i Nätrafjärden är inte fosformängden från ackumulationshögar försumbar.

Yttrande från bolaget

Bolaget har till stöd för sin talan bifogat ett utlåtande upprättat av två forskare vid Institutionen för vatten och miljö vid Sveriges lantbruksuniversitet. Utlåtandet avser förväntad tid för naturlig återhämtning och miljömässiga risker förknippade med detta.

Vidare har bolaget uppgett följande.

Förutsättningar för fastställande av efterbehandlingsansvar

Bolaget konstaterar att huruvida den nu avslutade verksamheten har varit en dominerande utsläppskälla eller inte, saknar betydelse i den prövning som nu pågår. Kommunen hade, och länsstyrelsen har efter överklagande, i förevarande ärende att bedöma om efterbehandling genom sugmuddring utgör en miljömässigt motiverad och ur kostnadssynpunkt rimlig efterbehandlingsåtgärd. Bedömningen av det miljömässiga behovet ska ske objektivt och enbart utgå från rådande förhållanden, i detta fall om de miljömässiga riskerna med de befintliga fiskodlingsrelaterade sedimenten är sådana att åtgärder för aktiv reduktion måste vidtas.

Bolaget har genom sitt överklagande redogjort för att de risker som är förknippade med de fiskodlingsrelaterade sedimenten inte är så allvarliga att de motiverar en aktiv riskreducerande åtgärd samt att kostnaderna för en sugmuddring under alla omständigheter överstiger den miljönytta som är förknippad med sådan i nu aktuellt fall. Bolaget vidhåller detta och noterar att kommunen inte preciserar vari den påstått oacceptabla risken skulle bestå.

Nämnden påstår att nyckelarter för vattenvegetation har försvunnit allt eftersom och synes mena att detta är en effekt av bolagets tidigare verksamhet. Bolaget uppfattar att nämnden här åsyftar de utredningar av makrovegetation i Nätrafjärden som gjorts 2008 respektive 2013. Bolaget har i tidigare processer invänt mot nämndens påståenden och framhållit att förekomst av en indikatorart med mycket liten utbredning vid en inventering, och frånvaro av samma indikatorart vid nästa inventering, knappast visar att arten har försvunnit. Metoden att inventera längs transekter har den inneboende svagheten att ett exemplar av en art som noteras vid ett tillfälle, inte nödvändigtvis noteras vid nästa tillfälle även om den finns kvar, samtidigt som detta kan innebära att statusklassificeringen

påverkas. Oavsett hur det förhåller sig med detta konstaterar bolaget att det är oklart om nämnden påstår att de fiskodlingsrelaterade sedimenten skulle ha en påverkan på makrovegetationen i Nätrafjärden. I ljuset av den mycket begränsade internbelastningen från sedimenten jämfört med den totala näringsämnesbelastningen menar bolaget att någon sådan påverkan inte kan förväntas.

Medel för sanering

Bolaget påminner om att bedömningen av vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade ska vara objektiv (se bland annat MÖD 2010:18). Subjektiva omständigheter som hänför sig till det enskilda bolagets ekonomiska förmåga, och därmed om bolaget har haft möjlighet att avsätta medel för en framtida sanering, är omständigheter som saknar betydelse för bedömningen av vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade.

Övervakning av naturlig återhämtning

Det stämmer förvisso att ett övervakningsprogram inte utgör en aktiv åtgärd för att reducera föroreningar, eller fiskodlingsrelaterade sediment som det är fråga om i detta fall. Övervakad naturlig återhämtning är icke desto mindre en efterbehandlingsåtgärd, och därtill en som är lämplig att använda i fall då naturlig återhämtning kan förväntas inom en rimlig tid samt de miljömässiga riskerna med att invänta den naturliga återhämtningen är små. Nämnden har inte att besluta om vilken åtgärd som är den som bidrar till mest eller snabbast förbättring av området. Nämnden som tillsynsmyndighet är, tvärtom, genom proportionalitetsprincipen skyldig att beakta att tillsyn ska ske genom minsta möjliga skada och intrång samt att tillsynsmyndigheten inte får använda mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet. För det fall övervakning av naturlig återhämtning är tillräcklig för syftet får alltså, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, inte beslutas om mer ingripande åtgärd i form av sugmuddring.

Nämndens påstående om att ackumulering sedan 1980-talet indikerar att det inte sker en snabb nedbrytning är missvisande. Det har skett en nedbrytning av fiskodlingsrelaterade sediment även under den tid fiskodlingsverksamheten har pågått, men belastningen har fortgått med ytterligare foderspill och fiskfekalier så länge verksamheten har pågått. Det är först nu när verksamheten har avslutats som det är möjligt att observera hur snabbt den naturliga återhämtningen sker på den aktuella platsen.

I det bifogade utlåtandet redogörs för förväntad tid för naturlig återhämtning av sediment. En del av bedömningen utgår från en litteraturöversikt över publicerade vetenskapliga studier avseende återhämtning efter fiskodlingsverksamheter. Dessa studier indikerar att naturlig återhämtning

sker och att tiden för återhämtning kan räknas i månader eller år efter det att fiskodlingen avslutats.

Som också framkommer av det bifogade utlåtandet saknas det studier av återhämtningen i svenska förhållanden, exempelvis sådana kustvatten som nu är aktuella. Av denna anledning har SLU, tillsammans med Sweco, fått medel av Jordbruksverket att studera återhämtningen i sediment under fiskodlingar i bräckvattenmiljöer. Studien genomförs på bolagets avslutade fiskodlingar vid Köpmanholmen i Örnköldsviks kommun, dvs. nu aktuell verksamhet, och vid Öberget i Kramfors kommun.

Under 2020 har provtagning skett vid de båda fiskodlingslokalerna samt vid en referenslokal i Gaviksfjärden. Referenslokalen används bland annat som en slutpunkt för att bedöma den förväntade återhämtningstiden vid odlingslokalerna. Utifrån dessa provtagningar och försök i laboratoriemiljö har tiden för naturlig återhämtning beräknats. Med naturlig återhämtning avses i detta fall tiden för det påverkade sedimentet att likna det som finns i referenslokalen avseende fosfor. För Köpmanöns del har tiden beräknats till ca 11–16 år. Som vidare framgår av utlåtandet anses beräkningen av återhämtningstiden vara konservativ och troligtvis överskatta tiden på grund av ett antal i utlåtandet specificerade faktorer.

I utlåtandet anges också att den generellt sett största risken efter avslutad verksamhet är syrgasbrist i bottenvattnet, att såväl tidigare provtagningar som kompletterande provtagningar under 2020 visar på goda syrgasförhållanden i hela vattenprofilen och att det finns liten risk att låta sedimenten vara kvar sett till syreförhållanden. De anger vidare att den läckagebenägna fosfor (överskottsfosfor) i sedimenten vid Köpmanön beräknas uppgå till ca 0,5 ton, vilken inte kommer att frigöras på en gång utan istället över tid.

Sammantaget konstaterar bolaget att den eventuella risk som kan anses föreligga till följd av de fiskodlingsrelaterade sedimenten är liten och att den kommer att i princip helt försvinna över en period om ca 15 år, som längst, till följd av naturlig återhämtning och överlagring. Detta talar starkt för att det i dagsläget inte är miljömässigt motiverat att vidta mängdreducerande åtgärder såsom sugmuddring.

Vidare noterar bolaget att det innan en eventuell åtgärd kan påbörjas krävs exempelvis upphandling, åtgärdsförberedande utredningar och prövning av tillstånd till vattenverksamhet. En sugmuddring eller annan mängdreducerande åtgärd kommer därmed inte kunna påbörjas förrän tidigast ett antal år efter lagkraftvunnet beslut om att sådan ska vidtas. Vid denna tidpunkt kommer den redan nu mycket begränsade risken att ha minskat väsentligt. Den naturliga återhämtningen kommer vid tidpunkten således att ha kommit mycket långt när mängdreducerande åtgärd kan inledas, och efterbehandlingsbehovet kommer då att vara än mindre än i dag.

Liksom bolaget utvecklat i sitt överklagande, finns inga indikationer på att det skulle föreligga ett behov av snar och aktiv efterbehandling. Bolaget menar därför att den enda åtgärd som kan vara skälig att i nuläget ålägga bolaget är en övervakning av återhämtningen.

Bemötande från nämnden

Nämnden har i yttrande angett följande. Nämnden bedömer att det beslut som tagits är med proportionalitetsprincipen i beaktande. Nämnden har gjort en övervägning och kommit fram till att en delvis sanering är skälig. Det finns fortfarande för många osäkerhetsfaktorer kring hur lång tid en naturlig återhämtning skulle ta. Den tidsuppskattning på 11-16 år som är framtagen i det utlåtande bolaget hänvisar till innehåller som bolaget själva säger osäkerhetsfaktorer då ingen undersökning har gjorts tidigare som helt kan appliceras på de förhållandena som finns i Nätrafjärden.

Miljökvalitetsnormen för Nätrafjärden är satt till god ekologisk status 2027. Miljökvalitetsnormerna är ska-mål och inget som kommunen/nämnden kan välja att bortse ifrån. Ska detta gå att uppnå finns inte möjlighet att invänta en naturlig nedbrytning på 11-16 år även om tidsangivelsen skulle vara väl tilltagen.

Bemötande från bolaget

Naturlig återhämtning

Bolaget har tidigare gett in ett utlåtande från forskare vid Institutionen för vatten och miljö vid SLU. I deras utlåtande redovisas beräkningar av förväntad återhämtningstid för bland annat Köpmanön, utifrån en empirisk modell för att uppskatta potentiell internbelastning utifrån mängden läckagebenägen fosfor i de översta sedimentlagren. Enligt utlåtandet är den beräknade återhämtningstiden för Köpmanön ca 11–16 år.

Som framgår av utlåtandet har de aktuella provtagningarna gjorts inom ramen för ett forskningsprojekt som SLU och Sweco genomför på uppdrag av Jordbruksverket. Sedan utlåtandet skrevs har projektet fortskridit och en rapport har den 31 mars 2021 redovisats till Jordbruksverket. Rapporten finns med som bilaga till yttrandet och benämns SLU-rapporten.

I SLU-rapporten beräknas återhämtningstiden för sedimenten under de tidigare fiskodlingarna i bland annat Köpmanön, dvs. den tid det kommer att ta för mängden läckagebenägen fosfor att sjunka till den nivå som finns i sedimenten i referenslokalen i Gaviksfjärden. SLU-rapporten beräknar också hur stor mängd fosfor som kommer att läcka från sedimenten under denna tid.

Utöver en beräkning av återhämtningstiden utifrån ovannämnda empiriska modell, innehåller SLU-rapporten, till skillnad från det tidigare ingivna utlåtandet, även beräkningar utifrån inkuberingsförsök. Genom inkuberingsförsöken fås uppmätta data på internbelastningshastigheten, och inte endast modellberäknade. Inkuberingsförsöken torde därför ge ett mer rättvisande värde.

Som framgår av SLU-rapporten beräknas återhämtningstiden för Köpmanön till ca 5 år enligt inkuberingsförsöken och till ca 13 år enligt modellberäkningarna. Den tidigare angivna återhämtningstiden om 11–16 år ska alltså justeras ned till 5–13 år, enligt SLU-rapporten.

Mot bakgrund av ovanstående och det tidigare anförda delar inte bolaget nämndens uppfattning om att det finns indikationer på att det inte sker en snabb nedbrytning, utan menar tvärtom, att tillgängligt underlag talar för att nedbrytningen är förhållandevis snabb. En återhämtningstid om 5–13 år är en kort tid och framförallt inte lång nog att motivera en så omfattande, kostsam och ingripande efterbehandlingsåtgärd som sugmuddring.

Miljö kvalitetsnormer

Nämnden hänvisar till miljö kvalitetsnormen för Nätrafjärden om god ekologisk status 2027 och anför att nämnden inte kan bortse från denna samt att normen inte kan uppnås om en naturlig nedbrytning på 11–16 år inväntas.

Bolaget konstaterar inledningsvis att Örnsköldsvik som kommun förvisso har ett generellt ansvar för att tillse att miljö kvalitetsnormerna nås, men också att detta generella ansvar inte utan vidare kan ligga till grund för de krav som kommunen genom tillsynsåtgärder vill ställa på bolaget som tidigare verksamhetsutövare. Bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken, vilken anger att en åtgärd eller verksamhet inte får tillåtas om den ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har en sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm, är inte tillämplig i fråga om tillsyn av en pågående verksamhet som inte ändras, eller av en avslutad verksamhet. Detta följer direkt av ordalydelsen men klargörs också i förarbetena till bestämmelsen. Att fosforläckaget från sedimenten vid Köpmanön påstås få till följd att god ekologisk status inte kan uppnås 2027 kan således inte i sig utgöra grund för nämndens föreläggande om sugmuddring.

Bolaget invänder också mot nämndens påstående i sak. Nämnden presenterar inget underlag för, eller på annat sätt utvecklar resonemanget kring, varför fosforläckaget skulle innebära att miljö kvalitetsnormen om god ekologisk status 2027 inte kan nås.

Bolaget har genom den inlämnade efterbehandlingsplanen med komplettering och tidigare inlagor redogjort för att den fosfor som kan spridas till vattenförekomsten i aktuellt fall är mycket begränsad. Av SLU-rapporten framgår att mängden läckagebenägen fosfor i sedimenten vid Köpmanön uppgår till ca 0,5 ton. Med 5 års återhämtningstid skulle det årliga läckaget uppgå till 0,1 ton i genomsnitt. Med 13 års återhämtningstid skulle det årliga läckaget istället uppgå till 0,04 ton i genomsnitt. I båda fall förväntas dock läckaget att vara som störst i början, och därmed väsentligt mindre mot slutet av respektive period. 0,04–0,1 ton fosfor per år ska jämföras med den årliga belastningen på Nätrafjärden om 28 ton fosfor.

Vad gäller Nätrafjärdens nuvarande status så framgår det av VISS att statusen för kvalitetsfaktorn näringsämnen har bedömts till hög men att kvalitetsfaktorn lämnas oklassad. Det som orsakar Nätrafjärdens klassificering som måttlig status är kvalitetsfaktorn växtplankton, vilken baseras på expertbedömning och mätvärden.

Bolaget menar att ett fosforläckage om 0,5 ton över en period om 5–13 år, motsvarande i genomsnitt 0,1–0,3 % av det totala årliga fosfortillskottet under denna period inte kan förutses medföra någon försämring av den ekologiska statusen eller enskilda kvalitetsfaktorer, inklusive växtplankton, och inte heller äventyra möjligheten att uppnå god ekologisk status. Läckaget måste anses vara försumbart i sammanhanget.

Bolaget noterar också att nämnden tidigare angett att den delar bolagets bedömning om att den fosfor som kan läcka ut från ackumulationshögar sannolikt inte kommer att äventyra Nätrafjärdens vattenområde.

Mot bakgrund av ovanstående menar bolaget sammanfattningsvis att påverkan på den ekologiska statusen och förbudet mot att försämrings ekologisk status eller äventyra uppnåendet av god status varken rättsligt eller faktiskt kan motivera att sanering behöver vidtas.

Motivering till beslutet

Utgångspunkter för länsstyrelsens bedömning

Bolaget har i efterbehandlingsplanen angett att det inte kommer att ske någon sanering. Bolaget vill att länsstyrelsen ska godkänna även denna del av bolagets inlämnade efterbehandlingsplan och upphäva nämndens föreläggande att utföra sanering vid odlingslokalen Köpmanön norra samt inkomma med en åtgärdsplan för sanering.

För att efterbehandlingsplanen ska godkännas krävs att de åtgärder som verksamhetsutövaren föreslagit är tillräckliga för att uppfylla de krav på efterbehandling som ställs i miljöbalken. Om det är skäligt att vidta åtgärder utöver det som föreslagits i efterbehandlingsplanen ska planen inte

godkännas och tillsynsmyndigheten har då skäl att ställa krav på ytterligare åtgärder.

Av bestämmelserna i miljöbalken framgår att den som bedrivit en verksamhet som medfört skada eller olägenhet för miljön i skälig omfattning ska utföra eller bekosta efterbehandling. Vid bedömningen av skäligheten ska det enligt praxis först utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. Det ska därefter ske en bedömning av i vilken omfattning verksamhetsutövaren är ansvarig för efterbehandlingen. När man tar ställning till vilka åtgärder som är miljömässigt motiverade har omständigheter som är kopplade till verksamhetsutövaren inte någon betydelse (se MÖD 2010:18).

Bedömning av föreläggandet att utföra sanering

Efterbehandling ska ske i den omfattning som är skälig. Vid skälighetsbedömningen ska nyttan från miljösynpunkt av att de fiskodlingsrelaterade sedimenten saneras vägas mot kostnaderna för att genomföra åtgärder. Efterbehandlingsåtgärderna ska både vara miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt.

Miljönytta

Sedimenten vid odlingslokalen Köpmanön norra innehåller stora mängder näringsämnen. Den fosfor som är läckagebenägen kan frigöras och bidra till övergödning och syrefria förhållanden. Enligt de beräkningar bolaget gjort i efterbehandlingsplanen förväntas belastningen av fosfor från Köpmanön norra bli 0,23 ton. I den SLU-rapport som bolaget har kompletterat med har beräknats att det finns 0,5 ton läckagebenägen fosfor som potentiellt kan frigöras från sedimenten. Vidare framgår av rapporten att prognosen är att den naturliga återhämtningen av sedimenten kommer att ta 5-13 år.

Sedimenten förväntas således återhämta sig naturligt inom en tidsperiod på upp till 13 år genom successiva utsläpp av den fosfor som är läckagebenägen. Länsstyrelsen bedömer ändå att utsläppens påverkan på vattenförekomsten kan motivera en sanering med hänsyn till följande. Länsstyrelsen anser att det finns osäkerheter kring hur stor mängd fosfor som i praktiken kommer att frigöras från sedimenten. Dessutom bedömer länsstyrelsen att den senast beräknade mängden 0,5 ton läckagebenägen fosfor inte är obetydlig. Fosfor är till stor del ett begränsande näringsämne. Utrymmet för antropogen (icke naturlig) påverkan när det gäller näringsämnen är begränsat i vattenförekomsten. Länsstyrelsen anser att man bör ta hänsyn till att det i området finns en övergödningssituation. Att tillföra ytterligare näringsämnen till ett vatten som redan i dag har övergödningssituation utsätter enligt länsstyrelsens bedömning området för stora risker. Ett vatten som redan har ett pressat läge med övergödning behöver inte mycket ytterligare påverkan förrän det kan få stora negativa konsekvenser. Ett vatten

utan övergödning har större marginal att klara av påverkan, medan arter och habitat i ett påverkat område redan existerar på gränsen av vad de klarar av.

Miljö kvalitetsnormen för vattenförekomsten Nätrafjärden är god ekologisk status 2027. Idag har vattenförekomsten måttlig status på grund av statusen på kvalitetsfaktorn växtplankton. Statusen på växtplankton kan kopplas till höga halter av näringsämnen då det kan leda till bland annat en ökad mängd växtplankton. Visserligen har kvalitetsfaktorn näringsämnen inte klassats och statusen för parametern totalmängd fosfor – sommar har bedömts vara god. Det senare kan bero på att vid mätningar av näringshalter i vattnet har i vissa fall en stor mängd av näringsämnen tagits upp av växtplankton vid mättillfället. Det resulterar i höga halter växtplankton medan halten näringsämnen i vattnet inte är så hög. Vattnet har trots det fortfarande problem med näringspåverkan, vilket indikeras i onormala halter växtplankton.

Länsstyrelsen bedömer att utsläpp av läckagebenägen fosfor från sedimenten vid Köpmanön norra kan innebära att Nätrafjärden riskerar att inte uppnå god ekologisk status till år 2027. För att växtplankton ska uppnå god status behöver tillskottet av näringsämnen minska. Ska normen nås till 2027 så behövs åtgärder för att minska mängden näringsämnen i vattnet. Att växtplankton har måttlig status i Nätrafjärden indikerar en övergödningssproblematik och att fortsätta släppa ut näringsämnen riskerar att försämra det ytterligare samt äventyra återhämtningen för vattenförekomsten. För att nå god status måste påverkan från näringsämnen minska. Så länge näringsnivåerna är höga kommer det att vara fortsatta problem med växtplankton under vår-sommar-höst. När sedan dessa dör och sjunker till botten krävs stora mängder syre för att bryta ner dem. Om syreförhållandena vid botten på Köpmanön norra skulle komma att försämrats framöver skulle det kunna bidra till att det läcker ut mer fosfor från sedimenten, vilket skulle leda till ytterligare ökad tillväxt av växtplankton. Vid syrebrist ändras förhållandena vid botten och fosfor som tidigare varit bundet till järn frigörs och läcker ut i vattnet.

Utifrån den påverkan på vattenförekomsten som utsläpp från sedimenten kan ge upphov till bedömer länsstyrelsen att det finns ett behov av att minimera mängden näringsämnen i sedimenten.

Behov av ytterligare utredning kring riskerna med en sanering

När man tar ställning till om det är skäligt att kräva efterbehandlingsåtgärder i området för att uppnå den önskade effekten måste man enligt länsstyrelsens mening även väga in de miljörisker som finns med en sanering. Av utredningen i ärendet framgår att den teknik som är möjlig att använda för att genomföra sanering av de fiskodlingsrelaterade sedimenten är sugmuddring. Muddring kan innebära risker för miljön i form av bland annat grumling och spridning av eventuella föroreningar.

Det har inte genomförts någon utredning av hur föroreningsituationen gällande metaller och miljögifter ser ut vid Köpmanön norra. Odlingsplatsen ligger inte i nära anslutning till fiberbanken och de fiberrika sediment där det konstaterats att det finns höga halter miljöfarliga ämnen. Men det har vid sedimentprovtagning påträffats barkrester och fibrer vid odlingsplatsen. Det innebär att det kan finnas metaller och miljögifter även i sedimenten som kommer att beröras av saneringen. För att kunna klargöra vilken miljöpåverkan saneringen kan få behöver man ha kunskap om eventuella övriga föroreningar som förekommer i sedimenten vid och i direkt anslutning till odlingslokalen.

Länsstyrelsen bedömer mot denna bakgrund att den utredning som finns i ärendet inte är tillräcklig för att slutligt ta ställning till efterbehandlingen. Innan beslut tas gällande efterbehandlingsåtgärd behöver det finnas kunskap om övriga föroreningar och vilka försiktighetsmått som kan vidtas för att förhindra eventuell spridning av metaller och miljögifter. Därför anser länsstyrelsen att det i dagsläget inte är möjligt att besluta om att sanering ska utföras. Nämndens beslut i den del som gäller föreläggande att utföra sanering ska därför upphävas. Däremot bedömer länsstyrelsen att det inte är uteslutet att det kan vara skäligt med en sanering. Nämnden bör ta slutlig ställning till efterbehandling av de fiskodlingsrelaterade sedimenten när åtgärdsplanen är färdigställd. Efterbehandlingsplanen ska därför inte godkännas i sin helhet.

Bedömning av föreläggande att komma in med en åtgärdsplan

En verksamhetsutövare som är ansvarig för att avhjälpa en förorening ska utföra sådana undersökningar som behövs för tillsynen. Det finns därmed möjlighet att förelägga en verksamhetsutövare att komma in med en åtgärdsplan om det behövs för att göra en korrekt bedömning av om det är skäligt att vidta efterbehandlingsåtgärder (jfr mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 11 april 2014 i mål M 4293-13).

Länsstyrelsen bedömer att effekterna som fosforutsläppen från sedimenten kan få för vattenförekomsten gör att det kan finnas skäl att genomföra en sanering. För att kunna ta ställning till om nyttan med att ta bort de fiskodlingsrelaterade sedimenten överväger de miljömässiga risker som finns med att sanera behöver det dock göras ytterligare utredningar. Det behöver tas fram mer utredning kring riskerna för olägenhet för människors hälsa och miljön vid genomförandet av sanering. Det bör framförallt utredas om och i vilken omfattning det finns föroreningar i de sediment som kommer att påverkas vid arbetena med att ta bort befintliga timmerstockar och sugmuddra massorna samt vilka försiktighetsmått som kan vidtas för att förhindra eventuell spridning av föroreningar vid de olika arbetsmomenten. Det är därför enligt länsstyrelsens mening motiverat att förelägga bolaget att

komma in med en åtgärdsplan i enlighet med nämndens beslut.
Överklagandet i den delen ska därför avslås.

Bestämmelser som använts i beslutet

2 kap. 8 § miljöbalken

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap.

10 kap. 4 § miljöbalken

Den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada ska i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande 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 föroreningen ägde rum, vilken skyldighet den ansvarige hade att förhindra framtida skadeverkningar och omständigheterna i övrigt. Om en verksamhetsutövare visar att den har bidragit till föroreningen endast i begränsad mån, ska även detta beaktas vid bedömningen av ansvarets omfattning.

26 kap. 9 § miljöbalken

En tillsynsmyndighet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

26 kap. 22 § miljöbalken

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Helén Leijon med länsjurist Therese Flodin som föredragande. I den slutliga handläggningen har också marinbiolog Lotta Nygård och miljöhandläggare Anders Sahlin medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till

Samhällsnämnden i Örnsköldsviks kommun

Ni kan överklaga beslutet

Om ni inte är nöjda med länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Hur överklagar vi beslutet?

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Västernorrland antingen via e-post; vasternorrland@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Västernorrland, 871 86 Härnösand.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Vid förenklad delgivning anses ni ha tagit del av beslutet två veckor efter att länsstyrelsen skickade beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

Ert överklagande ska innehålla

- vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer,
- hur ni vill att beslutet ska ändras, samt
- varför ni anser att länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer er överklagan så bör ni bifoga kopior på dessa. Kontakta länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga en fullmakt i original från er samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta länsstyrelsen via e-post, vasternorrland@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 0611-34 90 00. Ange diarienummer 9752-2020.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.