

Lagrådsremiss

Dammsäkerhet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 26 september 2013

Anna-Karin Hatt

Dan Sandberg
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att en samlad reglering av frågor om dammsäkerhet införs i miljöbalken. Regelverket syftar till att förebygga dammbrott, bland annat genom att stödja utvecklingen av dammsäkerhetsarbetet hos dammägarna samt stärka tillsynen av dammsäkerheten. Förslagen innebär i huvudsak följande.

De dammar som finns i Sverige ska klassificeras utifrån en bedömning av ett eventuellt dammhaveris sammanlagda samhällseliga konsekvenser. Beroende på konsekvenserna av ett dammhaveri ska en damm klassificeras i dammsäkerhetsklass A, B, eller C.

I klass A klassificeras dammar där ett dammhaveri kan leda till så allvarliga konsekvenser att det leder till en nationell kris.

I klass B klassificeras dammar där ett dammhaveri kan leda till stora lokala och regionala konsekvenser.

I klass C klassificeras dammar där ett dammhaveri kan leda till lokala konsekvenser.

Om ett dammhaveri endast kan leda till samhällseliga konsekvenser som har liten betydelse och där risken för förlust av människoliv är försumbar ska dammen inte klassificeras. Dammen omfattas därmed inte heller av den föreslagna regleringen.

En damminnehavare ska upprätta en konsekvensutredning där en bedömning görs av de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra. Utredningen ska ges in till länsstyrelsen som på grundval av utredningen fattar beslut om dammsäkerhetsklass.

En damminnehavare ska utföra egenkontroll på grundval av ett säkerhetsledningssystem som fastställs av damminnehavaren.

En damminnehavare ska vart tionde år låta genomföra en helhetsbedömning av dammens säkerhet.

Bestämmelser om damminnehavares rapportering införs.

Tillsyn ska utövas av länsstyrelsen.

Affärsverket svenska kraftnät ska svara för tillsynsvägledning.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	6
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Bakgrund.....	11
4.1	Begreppet damm.....	11
4.2	Olika typer av dammar	12
4.3	Dammhaveri	12
4.4	Utvecklingen av dammsäkerhet.....	13
4.5	Nuvarande reglering av dammsäkerhet	15
5	Huvuddragen av regleringen	16
6	Definition av begreppet damm.....	17
7	Kraven på dammsäkerhet.....	19
8	Klassificering av dammar	21
8.1	Dammsäkerhetsklass A	23
8.2	Dammsäkerhetsklass B.....	24
8.3	Dammsäkerhetsklass C.....	24
8.4	Övriga dammar.....	24
8.5	Tillämpning av principen om dammsäkerhet i de olika dammsäkerhetsklasserna	25
9	Säkerställande av dammsäkerhet	26
10	Egenkontroll.....	28
10.1	Konsekvensutredning av dammar och helhetsbedömningar av dammsäkerheten	29
10.2	Övergripande mål och säkerhetsledningssystem	31
10.3	Dammsäkerhetsrapportering.....	31
11	Konsekvensutredning av befintliga dammar.....	32
12	Organisation av dammsäkerhetsarbetet.....	33
12.1	Tillsyn.....	33
12.2	Tillsynsvägledning	35
13	Beredskap och säkerhet.....	37
13.1	Planering för räddningstjänst och krisberedskap	37
13.2	Beredskapsåtgärder mot dammhaveri	38
13.3	Säkerhet	39
14	Finansiering.....	41
15	Konsekvensanalys	44
15.1	Övergripande om konsekvenser	44
15.2	Klassificeringssystem	44
15.2.1	Konsekvenser för berörda företag	45
15.2.2	Konsekvenser för länsstyrelserna	46
15.3	Rutiner för egenkontroll	46
15.3.1	Konsekvenser för berörda företag	47
15.3.2	Konsekvenser för Svenska kraftnät	47

15.4	Förstärkt dammsäkerhetstillsyn.....	48
15.4.1	Finansiering av dammsäkerhetstillsynen.....	48
15.4.2	Konsekvenser för berörda företag	49
15.4.3	Konsekvenser för länsstyrelsen	49
15.5	Tillsynsvägledning	49
15.5.1	Konsekvenser för Svenska kraftnät	49
15.6	Förstärkt beredskap för dammhaveri.....	49
15.6.1	Konsekvenser för berörda företag	50
15.6.2	Konsekvenser för länsstyrelser och kommuner.....	50
15.6.3	Konsekvenser för MSB och Svenska kraftnät	50
15.7	Skydd och säkerhet.....	51
15.7.1	Konsekvenser för berörda företag	51
15.7.2	Konsekvenser för Svenska kraftnät	51
16	Författningskommentar.....	52
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn (SOU 2012:46).....	63
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	71
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	76
Bilaga 4	Promemorians lagförslag	77

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härmed föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 11 kap. 4 § ska upphöra att gälla,
dels att 11 kap. 2 och 3 §§ ska betecknas 11 kap. 3 och 4 §§,
dels att de nya 11 kap. 3 och 4 §§, 11 kap. 5 och 18 §§ samt 26 kap. 9 § ska ha följande lydelse,
dels att det i balken ska införas fyra nya paragrafer, 11 kap. 2, 24 och 25 §§, 26 kap. 19 a § samt närmast före 11 kap. 24 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

2 §

I detta kapitel avses med
vattenområde: ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd, och
markavvattning: en åtgärd som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål.

2 §

Med vattenverksamhet avses

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledande av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,

2. bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,

3 §

Med vattenverksamhet avses i detta kapitel

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,

2. fyllning eller pålning i ett vattenområde,

3. bortledande av vatten från ett vattenområde,

4. grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde,

3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden *samt* utförande av *anläggningar och åtgärder* för detta, *och*

4. *åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).*

3 §

Med vattenanläggning avses en sådan anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till anläggningen.

5. *en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,*

6. *bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta,*

7. *tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller*

8. *markavvattning.*

4 §

I detta kapitel avses med vattenanläggning: en anläggning, som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till en sådan anläggning,

damm: en vattenanläggning vars syfte är att dämna upp eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material,

dammhaveri: ett okontrollerat utströmmande av det vatten eller den blandning av vatten och annat material som dammen är avsedd att dämna upp eller utestänga.

5 §

Med vattentäkt avses bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.

Med vattenreglering avses ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet.

Med vattenöverledning avses vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

I detta kapitel avses med vattentäkt: bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning,

vattenreglering: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet, och

vattenöverledning: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

18 §

Den som är skyldig att underhålla en *dammanläggning* för vattenreglering *skall* ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot *utströmmande vatten (dammhaveri)*. Detta gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som den underhållsskyldige svarar för har vållat skadan.

En underhållsskyldig som visar att dammhaveriet orsakats av en krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror är dock fri från ansvar.

Den som är skyldig att underhålla en *damm* för vattenreglering *ska* ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot *dammhaveri*. Detta gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som den underhållsskyldige svarar för har vållat skadan.

Dammsäkerhet

24 §

En damm ska vara klassificerad i en dammsäkerhetsklass, om dammen vid ett dammhaveri kan medföra

1. förlust av människoliv,
2. förstörelse av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § andra stycket,
3. störning i elförsörjningen,
4. förstörelse av infrastruktur,
5. förstörelse av eller störning i samhällsviktig verksamhet,
6. miljöskada, eller
7. ekonomisk skada.

Första stycket gäller inte dammar som har uppförts för att tillfälligt torrlägga ett område i samband med ett bygg- eller anläggningsarbete.

Första stycket 1 gäller inte om risken för förlust av människoliv är försumbar. Första stycket 2–7 gäller inte konsekvenser som har liten betydelse från samhällelig synpunkt.

25 §

Vid klassificering enligt 24 § ska dammen vara klassificerad i

1. dammsäkerhetsklass A, om ett dammhaveri kan leda till en kris

som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner,

2. dammsäkerhetsklass B, om ett dammhaveri kan leda till stora regionala och lokala konsekvenser eller störningar och dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A, och

3. dammsäkerhetsklass C, om dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A eller B.

Om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv och risken för detta inte är försumbar, ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B.

26 kap.

9 §¹

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som *är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.*

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana förelägganden eller förbud som

1. är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer, eller

2. gäller säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats enligt 11 kap. 24 och 25 §§.

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter, får det inte beslutas förelägganden om begränsning av utsläppen eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Detta gäller inte förelägganden som i fråga om

¹ Senaste lydelse 2011:1102.

dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

19 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om dammar som ska klassificeras enligt 11 kap. 24 och 25 §§ meddela föreskrifter om

1. skyldighet att se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammarnas säkerhet och de konsekvenser enligt 11 kap. 24 § första stycket som ett dammhaveri kan medföra samt skyldighet att lämna förslag till klassificering,

2. upprättande och dokumentation av övergripande mål och handlingsprinciper för dammsäkerheten,

3. upprättande och dokumentation av säkerhetsledningssystem till säkerställande av att de övergripande målen om dammsäkerheten uppnås,

4. rapportering avseende dammsäkerhet till den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 22 juni 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över de statliga insatserna för dammsäkerhet. Utredningen tog namnet Utredningen om översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet.

Utredaren överlämnade i juni 2012 sitt betänkande Dammsäkerhet Tydliga regler och effektiv tillsyn (SOU 2012:46). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Regeringskansliet (Näringsdepartementet) (Dnr N 2012/3129/E).

Inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) upprättades en promemoria med förslag till ändring av 26 kap. 9 § miljöbalken. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 4*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns *bilaga 3*.

4 Bakgrund

4.1 Begreppet damm

I Sverige finns uppskattningsvis 10 000 dammar av varierande storlek och ålder. Flertalet av dessa dammar används inte för någon form av vattenutnyttjande men kan ha stort kulturhistoriskt värde. Cirka 190 dammar är vattenkraftdammar, som har en största höjd från grundläggningsnivån till krönet på 15 m eller mer. Dammar med en sådan höjd betecknas internationellt som höga dammar. Utöver de höga vattenkraftdammarna finns det i landet cirka 15 gruvdammar som är att beteckna som höga dammar. Av de höga dammarna är majoriteten mellan 15 och 30 m höga. Ett fåtal dammar är över 30 m höga och enbart tre dammar i Sverige är högre än 100 m.

Ordet damm har i svenska språket två olika betydelser. I den ena betydelsen betecknar det en byggnadskonstruktion vars syfte är att dämna upp vatten, dvs. förhindra vattnets vidare spridning bortom byggnadskonstruktionen. I den andra betydelsen betecknar ordet den vattenmängd som har dämats upp genom byggnadskonstruktionen.

Vanliga synonymer till damm i den första betydelsen är dammanläggning, dammbyggnad, fördämning och reservoar. En vanlig synonym till damm i den andra betydelsen är magasin som betecknar ett särskilt utrymme för varor eller dylikt, exempelvis vatten.

I fortsättningen används begreppet damm i den första betydelsen när det gäller konstruktioner som innesluter uppdämt vatten medan begreppet magasin används för det uppdämda vattnet.

4.2 Olika typer av dammar

De i detta sammanhang viktigaste typerna av dammar är just kraftverksdammar och gruvdammar.

Kraftverksdammar har i Sverige byggts för att dämna upp vatten i älvar, åar och bäckar. I anslutning till dammen ligger ett kraftverk för produktion av el. Vattnet i magasinet släpps under kontrollerade former ner till kraftverket som ligger på en lägre nivå än vattenytan i magasinet. Det utströmmande vattnet får genom sin kraft en eller flera turbiner att rotera. Dessa roterande turbiner driver en generator som producerar el, vilken matas ut på elnätet.

Det finns i dag cirka 2 000 vattenkraftverk i landet. De flesta höga kraftverksdammar ligger i de stora reglerade älvarna i Norrland. De största magasinerna ligger i allmänhet längst upp i älven, dvs. närmast fjällen. De höga dammarna byggdes huvudsakligen under 1950-, 1960- och 1970-talen.

Även inom gruvbranschen används dammar. Detta görs dels för att skapa magasin för anrikningssand, dels för magasinering av vatten och ofta i kombination. Syftet med en gruvdamm är att den ska lagra anrikningssand och vatten från gruvprocessen på ett säkert sätt. Gruvdammarna måste vara stabila så att de skyddar omgivningen från utsläpp av anrikningssand som skulle kunna vara skadligt för miljön.

I Sverige finns ett tjugotal gruvdammar med sandmagasin som i dag är i drift. Den svenska gruvindustrin är främst lokaliserad till Norr- och Västerbottens län, och det är också där man finner merparten av landets gruvdammar. Det finns även ett antal gruvor i drift i Bergslagen. Där finns också ett stort antal mindre dammar som utgör lämningar från historisk gruvdrift.

4.3 Dammhaveri

Med dammhaveri menas att dammen inte förmår hålla tillbaka det uppdämda vattnet utan det sker en okontrollerad utströmning av det uppdämda vattnet från magasinet. De två vanligaste orsakerna till dammhaveri är läckage i själva dammanläggningen och höga flöden som leder till överströmning av dammanläggningen, vilket kan medföra att dammen havererar.

Konsekvenserna av ett dammhaveri kan variera starkt och beror främst på volymen hos den uppdämda vattenmängden, dammens höjd och längd samt beskaffenheten hos området nedanför dammen, dvs. det område som blir översvämmat till följd av dammhaveriet.

Om översvämningsområdet utgörs av orörd natur utgör i allmänhet de direkt uppkomna skadorna av ras och skred, knäckta träd och andra typer av erosionsskador i slänter som berörs av det utströmmande vattnet, något som riskerar leda till irreparabla skador på djur- och växtliv.

I mer exploaterade områden med mycket infrastruktur och bebyggelse i övrigt är de allvarligaste konsekvenserna av ett dammhaveri förlust av människoliv och allvarliga personskador. Dessa konsekvenser uppstår initialt till följd av det utströmmande vattnet.

Även kraftiga skador på infrastrukturen kan uppstå genom att vägar, broar, järnvägar, elledningar, telekommunikationsanläggningar och liknande infrastruktur spolats bort eller skadas svårt. Även byggnader kan åsamkas allvarliga skador och i vissa fall till och med spolats bort. När dessa skador uppstår kan de också orsaka förlust av människoliv och allvarliga personskador.

En mycket allvarlig konsekvens är att ett haveri på en stor damm långt upp i en älv kan orsaka s.k. sekundärhaverier, vilket betyder att det utströmmande vattnet från den första dammens magasin river med sig dammar som ligger nedströms den första dammen. Detta fenomen brukar ibland också benämnas dominoeffekt.

Ett dammhaveri i en damm belägen högt upp i ett vattendrag med stor uppdämd volym i magasinet kan alltså få stora konsekvenser och översvämningsområdet kan sträcka sig ända ner till havet. Under olyckliga omständigheter får man räkna med att tusentals personer kan omkomma och att materiella skador för tiotals miljarder kronor kan uppstå. I vissa fall kan ett sådant dammhaveri leda till att infrastrukturen längs en hel älvdal slås ut på ett långvarigt och omfattande sätt.

Viktiga samhällsfunktioner kan således slås ut eller allvarligt störas i hela eller stora delar av landet till följd av ett dammhaveri. Det gäller främst elförsörjningen och transporter på väg- och järnvägsnätet.

Dammhaveri kan också leda till miljöskador av olika slag. Det kan vara dels miljöskador till följd av att vattnet orsakar utströmning eller urlakning av miljöfarliga ämnen, dels direkta skador på värdefull naturmiljö. Om ett magasin innehåller annat än vatten, såsom är fallet med gruvdammar för anrikningssand, uppkommer vid dammhaveri, förutom översvämning, ibland även andra skador. Om det deponerade materialet kommer ut i vattendrag eller sedimenterar i terräng nedströms haveriet kan miljöskador uppkomma genom t.ex. grumling, försurning och annan kemisk påverkan på vatten, mark och levande organismer. Konsekvenserna beror på det deponerade materialets egenskaper som i sin tur avgörs av vilken sorts malm som brutits och vilken process som använts.

Även värdefulla kulturmiljöer kan skadas av ett dammbrott.

För majoriteten av Sveriges cirka 10 000 dammar skulle ett dammhaveri enbart få mindre konsekvenser. För drygt 500 av dammarna skulle ett dammhaveri däremot kunna medföra betydande nationella, regionala eller lokala konsekvenser. För drygt tjugo dammar skulle ett dammhaveri innebära en svår påfrestning på samhället under lång tid.

4.4 Utvecklingen av dammsäkerhet

Begreppet dammsäkerhet är inte definierat vare sig i lagstiftningen eller i något annat sammanhang. Man kan dock kort säga att dammsäkerhet är säkerhet mot okontrollerad och hastig utströmning av uppdämt vatten som kan medföra skador. Denna säkerhet uppnås genom att man undviker felaktiga konstruktioner och felaktig drift av dammanläggningar, att dammen underhålls på ett korrekt sätt samt att dammen är rätt dimensionerad. Dit kan också räknas åtgärder för att minimera

skador och beredskap för att kunna vidta begränsande åtgärder om ett dammbrott trots allt inträffar.

De flesta höga dammar i Sverige utgörs av de nu befintliga kraftverksdammarna i de stora älvarna i Norrland. De uppfördes med början efter andra världskriget och fram till början av 1970-talet. Anläggande av dammar reglerades under denna tid i 1918 års vattenlag.

Under andra världskriget infördes lagen (1942:335) om särskilda skyddsåtgärder för vissa kraftanläggningar (krigsskyddslagen). Enligt krigsskyddslagen försågs bl.a. kraftverk och kraftverksdammar med bombskydd. Dessa åtgärder för ökad dammsäkerhet syftade dock enbart till att förhindra dammhaverier till följd av krigshandlingar.

År 1973 inträffade ett dammhaveri i Näckån i Sysslebäck i norra Värmland. Dammen var liten, bara 2,5 meter hög, och de materiella skadorna var små, men en person slets med av de utströmmande vattenmassorna och omkom. Detta medförde att man uppmärksammade farorna med dammhaverier.

Ett tillägg gjordes i den dåvarande vattenlagen med innebörd att länsstyrelsen fick rätt att ingripa mot en dammägare som inte underhöll sin damm på ett tillfredsställande sätt. I den nya vattenlagen som infördes 1983 fanns bestämmelser om att länsstyrelsen skulle utöva tillsyn över bl.a. vattenanläggningar. Tillsynsansvaret omfattade även dammsäkerhet.

Dåvarande Statens vattenfallsverk och Kraftverksföreningen inrättade 1978 gemensamt en nämnd, Dammsäkerhetsnämnden, vars ledamöter efter några år skulle utses av regeringen. Nämndens uppgift var att lämna skriftliga rekommendationer för dammsäkerhetskontroll.

År 1997 infördes en ny bestämmelse i vattenlagen med innebörd att dammägare har strikt ansvar för skada vid dammhaveri. Bestämmelsen finns numera i miljöbalken.

Från den 1 januari 1998 fick Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) en central myndighetsroll inom dammsäkerhetsområdet med uppgift att främja dammsäkerheten i landet. Bland de främsta uppgifterna för Svenska kraftnät kan nämnas tillsynsvägledning, stimulerad utveckling av samordnad beredskap för dammhaverier samt stöd för kunskapsutveckling och kompetensförsörjning. Ett rådgivande organ, Dammsäkerhetsrådet, med uppgift att biträda Svenska kraftnät i arbetet med dammsäkerhetsfrågor, har också inrättats inom Svenska kraftnät.

Inom kraftindustrin uppmärksammades dammsäkerhetsfrågan alltmer under 1990-talet och man kom till insikt om behovet av gemensamma dammsäkerhetsriktlinjer. Ett omfattande utrednings- och utvecklingsarbete ledde fram till att kraftindustrin 1997 antog ”Kraftföretagens riktlinjer för dammsäkerhet”, benämnda RIDAS. Riktlinjerna beskriver bland annat rutiner för dammägarnas egenkontroll inom området.

År 2000 skedde ett dammbrott i en gruvdamm, nämligen vid Bolidens anläggning i Aitik utanför Gällivare. Allvarliga konsekvenser kunde undvikas främst genom lyckliga omständigheter.

Med anledning av bl.a. detta dammhaveri beslutade gruvnäringens branschorganisation SveMin att utveckla särskilda riktlinjer för gruvdammar. Dessa riktlinjer (GruvRIDAS), som blev färdiga 2007, är utarbetade med RIDAS som förebild.

På uppdrag av regeringen utarbetade Svenska kraftnät rapporten Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet, Rapport till regeringen, Svenska kraftnät, (2010), som överlämnades till regeringen 2010.

I rapporten framförde Svenska kraftnät att dammsäkerheten behöver utvecklas och att det nuvarande systemet för dammsäkerhet inte motsvarar de säkerhetskrav som idag måste ställas. Svenska kraftnät framförde också att tillsynen av dammsäkerheten är svag och att det saknas styrande principer och utförliga regler för arbetet med dammsäkerhet. Dessutom påpekade Svenska kraftnät att det saknas bestämmelser om vad kravet på dammägarnas egenkontroll egentligen innebär.

Svenska kraftnät föreslog därför att ett särskilt regelverk för dammsäkerhet skulle införas. Sedan rapporten remitterats till berörda myndigheter och branschorganisationer, som till övervägande del tillstyrkte förslagen i rapporten, tillsattes den utredning som nämns i avsnitt 3.

Under hösten 2010 skedde ett fullskaligt dammbrott vid Hästberga kraftverk i Helge Å med lokala konsekvenser, ca en miljon kubikmeter vatten strömmade ut från magasinet, en bro nedströms rasade, en närliggande väg och några fastigheter nedströms översvämmades.

4.5 Nuvarande reglering av dammsäkerhet

Någon samlad reglering av dammsäkerhet finns inte. Däremot finns det flera bestämmelser som berör frågor om dammsäkerhet, varav de flesta finns i miljöbalken.

11 kap. miljöbalken har rubriken Vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar.

De beskrivna åtgärderna med en damm kräver tillstånd enligt 11:9 miljöbalken. Frågor om tillstånd prövas av mark- och miljödomstolen.

Enligt 11:17 miljöbalken är ägaren av en vattenanläggning, dit dammar räknas, skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. I förarbetena till bestämmelsen anges att störst krav bör ställas när det gäller dammar.

5 Huvuddragen av regleringen

Regeringens bedömning: En samlad reglering av frågor om dammsäkerhet bör införas i miljöbalken. Huvuddelarna av regleringen bör vara följande.

Craven på dammsäkerhetsnivå bör preciseras.

De dammar som finns i Sverige bör klassificeras utifrån en bedömning av ett dammhaveris sammanlagda konsekvenser för omgivningen.

Bestämmelser om damminnehavares egenkontroll och rapportering bör införas.

Tillsynen och möjligheten för tillsynsmyndigheten att kräva fysiska åtgärder avseende dammsäkerhet bör stärkas.

Tillsynsvägledningen avseende dammsäkerhet bör stärkas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller avstått från att lämna synpunkter på förslaget. Ett antal remissinstanser har dock haft synpunkter på vissa delar av förslaget. Dessa synpunkter redovisas under respektive avsnitt.

Svensk Energi anser dock att det är möjligt att utveckla de statliga insatserna inom ramen för dagens regelverk och att möjligheten att meddela föreskrifter kan innebära långtgående detaljstyrning som inte nödvändigtvis främjar dammsäkerheten.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått av avsnitt 4.3 kan konsekvenserna av ett dammhaveri i värsta fall bli katastrofartade och i många fall blir konsekvenserna allvarliga. Därför är det angeläget att alla rimliga åtgärder vidtas för att förhindra dammhaverier.

Som framgår av avsnitt 4.5 är den nuvarande regleringen av dammsäkerhet något bristfällig. Någon samlad reglering av dammsäkerhet finns inte för närvarande. För att ge dessa frågor ökad tyngd bör därför en sådan reglering införas. Den bör lämpligen tas in i 11 kap. miljöbalken där vattenverksamhet regleras eftersom anläggande och användande av dammar utgör vattenverksamhet.

Craven på dammsäkerhetsnivå bör preciseras. Den frågan berörs närmare i avsnitt 7.

Tillsynsmyndighetens förelägganden om säkerhetshöjande fysiska åtgärder bör inte hindras av att frågor om dammens konstruktion är reglerat i tidigare meddelat tillstånd. Den frågan berörs närmare i avsnitt 9.

Som berörts i avsnitt 4.3 kan ett dammbrott få mycket olikartade konsekvenser. Därför bör också säkerhetsåtgärderna vara olika långtgående beroende på konsekvenserna av ett dammhaveri. Dammar bör därför klassificeras utifrån allvaret av dessa konsekvenser. Den frågan berörs i avsnitt 8.

För att upprätthålla en hög grad av dammsäkerhet bör det också införas kompletterande bestämmelser om damminnehavarens skyldighet att utföra egenkontroll av dammsäkerheten och att rapportera detta till tillsynsmyndigheten. Den frågan berörs i avsnitt 10.

Slutligen bör tillsyn och tillsynsvägledning stärkas, vilket berörs i avsnitt 12.

Svensk Energi anser att dagens regelverk ska fortsätta att gälla och att man därigenom kan undvika en långtgående detaljreglering.

Förslaget från *Svensk Energi* innebär i praktiken att staten avstår från att ta det yttersta ansvaret för reglering av dammsäkerheten och låter branschen själv reglera detta.

Som framgår av avsnitt 4.3 kan konsekvenserna av ett dammhaveri få så stora samhällsliga konsekvenser att staten, enligt regeringens uppfattning, måste ta det yttersta ansvaret för dammsäkerheten och inte överlämna det ansvaret till branschen.

6 Definition av begreppet damm

Regeringens förslag: En damm definieras som en vattenanläggning vars syfte är att dämna upp eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material.

Ett dammhaveri definieras som ett okontrollerat utströmmande av det vatten eller den blandning av vatten och annat material som dammen är avsedd att dämna upp eller utestänga.

Regeringens bedömning: Någon definition av dammsäkerhet bör inte införas.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen har även föreslagit att begreppet dammsäkerhet ska definieras.

Remissinstanserna: Inga synpunkter har framförts.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Damm

Begreppet damm är inte definierat i miljöbalken. Däremot nämns damm i definitionen av vattenverksamhet i 11 kap. 2 § miljöbalken. Definitionen är indelad i fyra punkter. I första punkten anges att med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden. Av den vidare definitionen av vattenverksamhet framgår att med detta avses främst åtgärder som har till syfte att förändra vattnets djup eller läge, vilket också är det primära syftet med en damm.

I 11 kap. 3 § definieras begreppet vattenanläggning som en sådan anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till anläggningen. Av detta följer att en damm är en vattenanläggning enligt definitionen i miljöbalken.

Med den mer preciserade och starka reglering av dammsäkerhet som nu föreslås krävs det en uttrycklig definition av just begreppet damm.

En sådan definition bör utgå från syftet med den nu föreslagna regleringen, även om definitionen blir tillämplig i hela 11 kap. miljöbalken.

Definitionen bör omfatta alla typer av dammar som kan medföra konsekvenser vid ett dammhaveri.

Den första delen av den definition som regeringen föreslår, dvs. en vattenanläggning vars syfte är att dämna upp vatten, medför att alla typiska dammar innefattas i definitionen. Som exempel kan nämnas kraftverksdammar, vars syfte just är att dämna upp det vatten som finns i magasinet bakom dammen. Även gruvdammar har detta syfte.

Det andra ledet i definitionen, dvs. en vattenanläggning vars syfte är att utestänga vatten, medför att även så kallade invallningar innefattas i definitionen.

Även uppförande av invallningar utgör vattenverksamhet enligt 11 kap. 2 § 4 miljöbalken, där det bl.a. anges att åtgärder som utförs för att skydda mot vatten är vattenverksamhet. Därmed är också en invallning en vattenanläggning enligt 11 kap. 3 § miljöbalken.

Med invallning avses skyddsvallar som anlagts kring ett visst område för att förhindra översvämning i området vid höga flöden i ett angränsande vattendrag eller högvatten i en närliggande sjö eller del av havet.

Sådana invallningar finns i dag t. ex. vid Kristianstad och Vansbro där bebyggelse ligger nära vatten och riskerar att översvämmas vid höga vattenstånd eller flöden.

Slussar kan sägas ha till syfte att både dämna upp och utestänga vatten och omfattas alltså av definitionen.

Det är inte bara anläggningar som dämmer upp eller utestänger vatten utan även anläggningar vars magasin dämmer upp blandningar av vatten och annat material som ingår i definitionen. På det sättet kommer även gruvdammar med sandmagasin att innefattas i definitionen.

Med denna definition innefattas alla dammar, alltså även sådana där ett dammhaveri endast får helt försumbara konsekvenser. Med hänsyn till vad som föreslås i avsnitt 8 om klassificering av dammar kommer dock inte sådana dammar att omfattas av den föreslagna regleringen.

För att en damm ska omfattas av definitionen krävs att den utgör en vattenanläggning enligt definitionen i 11 kap. 3 §. Utanför definitionen faller därmed alla anläggningar som dämmer upp eller utestänger sådant vatten som inte förekommer i naturen, exempelvis prydnadsdammar i stadsmiljö, plaskdammar på lekplatser och anlagda badbassänger.

Slutligen bör uppmärksammas att det inte alltid är bara *en* damm, som dämmer upp vattnet. Det är inte ovanligt att det behövs flera dammar för att dämna upp vattnet i ett och samma magasin. För sådana förhållanden används i allmänhet benämningen dammanläggning.

Dammhaveri

Syftet med en damm är att den ska dämna upp eller utestänga en vattenmängd och alltså förhindra att denna vattenmängd rinner ner i ett lägre område. Om detta trots allt sker kan stora skador på det nedanförliggenheten uppstå. Detta sker dock bara om det upp-dämnda vattnet okontrollerat och hastigt rinner ut från magasinet genom dammen eller på annat sätt. Detta sker om hela eller en betydande del av dammen, dess grundläggning eller del av omgivande mark brister och dammanläggningen alltså inte längre kan hålla tillbaka de upp-dämnda vattenmassorna.

Ett dammhaveri ska därför definieras på det sätt regeringen nu föreslår.

Dammsäkerhet

Utredningen har föreslagit att begreppet dammsäkerhet ska definieras. Regeringen anser dock inte att någon sådan definition behövs. Det torde vara en självklarhet att med dammsäkerhet avses den säkerhet hos en damm som behövs för att förhindra ett dammhaveri. Denna säkerhet uppnås genom en korrekt konstruktion av dammen, genom en korrekt drift av dammen och genom ett tillfredsställande underhåll av dammen.

7 Kraven på dammsäkerhet

Regeringens bedömning: En damm bör vid varje givet tillfälle ha den grad av säkerhet mot dammhaveri som är rimlig med hänsyn till kostnaden för att uppnå denna grad av säkerhet.

Utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Utredningen har föreslagit en styrande princip, som ska bestå av två delar enligt följande.

Sannolikheten för dammbrott ska hållas på lägsta rimliga nivå med hänsyn till föreliggande kunskaper och tillgänglig teknik.

Konsekvenserna av dammbrott ska så långt möjligt reduceras eller förhindras.

Remissinstanserna: Inga synpunkter har framförts.

Skälen för regeringens bedömning: Som har angetts i avsnitt 5 är det angeläget att alla rimliga åtgärder vidtas för att förhindra dammhaverier.

Det kommer förmodligen inte att inom överblickbar framtid anläggas särskilt många nya dammar i Sverige, särskilt inte vad gäller större dammar. De nya krav på dammsäkerhet som nu föreslås kommer därför att huvudsakligen beröra redan befintliga dammar och gälla åtgärder för att höja säkerheten hos dessa dammar. Dessa krav kommer naturligtvis att medföra kostnader för innehavare av dammar. Frågan blir då hur stora krav på säkerhet som staten kan ställa upp för innehavarna av dammar med hänsyn till de kostnader som dessa åtgärder för med sig.

I 2 kap. miljöbalken, som har rubriken Allmänna hänsynsregler m.m., finns i 2–6 §§ ett antal bestämmelser, som den som avser att bedriva en

verksamhet eller vidta en åtgärd, måste iaktta. Den kanske viktigaste bestämmelsen i detta sammanhang är den som finns i 3 §. Där föreskrivs att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska utföra vissa skyddsåtgärder, iaktta vissa begränsningar och vidta vissa försiktighetsmått. Alla dessa åtgärder ska ha samma syfte, nämligen att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I 7 § finns en bestämmelse om hur höga krav enligt 2–6 §§ som kan ställas. Huvudprincipen är att kraven gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. En rimlighetsbedömning ska alltså göras. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Regeringen anser att den typ av rimlighetsavvägning som nu beskrivits bör ligga till grund för de krav som ska ställas på dammsäkerhet.

Som framgår av avsnitt 4.3 kan konsekvenserna av ett dammhaveri skilja sig åt radikalt beroende på vilken typ av damm det handlar om och på vilken typ av område som blir översvämmat vid ett dammhaveri.

Konsekvenserna kan alltså bli alltifrån lokala och små till katastrofala med en allvarlig samhällskris som följd.

Likväl bör den princip som nämnts ovan vad gäller dammsäkerhet tillämpas.

Tillämpningen av principen bör dock leda till att ju allvarigare konsekvenserna blir av ett dammhaveri desto större hänsyn ska tas till den grad av säkerhet som ska uppnås och desto mindre hänsyn till kostnaderna för detta. Principen kan därmed ligga till grund för differentiering av bestämmelserna om både dammsäkerhet, egenkontroll och tillsyn.

Hur principen ska tillämpas närmare behandlas i avsnitt 8.5.

Utredningen har som första princip föreslagit att avvägningen ska ske gentemot föreliggande kunskaper och tillgänglig teknik.

Regeringen anser dock att någon avvägning gentemot dessa faktorer inte ska ske. Oavsett på vilken nivå som dammsäkerheten ska läggas ska man alltid använda föreliggande kunskaper och tillgänglig teknik. Det är kostnaderna för att använda dessa kunskaper och denna teknik som ska vägas mot värdet av att uppnå en viss säkerhetsnivå.

Den andra principen som utredningen föreslår, dvs. att konsekvenserna av dammhaveri så långt möjligt ska reduceras eller förhindras, rör inte själva dammen utan det område nedanför dammen som blir översvämmat vid ett dammhaveri.

De åtgärder som kan vidtas är till exempel att ha larmrutiner vid risk för dammhaveri, att ha en fungerande räddningstjänst, att utforma infrastrukturen så att den bättre kan stå emot utforsande vatten vid ett dammhaveri, att inte bebygga området alldeles nedanför en damm, etc.

Det är naturligtvis angeläget att samhället eftersträvar dessa mål men åtgärderna kan endast i vissa delar åläggas damminnehavarna lagstiftningsvägen. Detta är åtgärder som primärt åligger staten och kommunerna.

8 Klassificering av dammar

Regeringens förslag: De dammar som ska omfattas av den föreslagna regleringen ska klassificeras utifrån de konsekvenser som ett dammhaveri kan få. Klassificeringen ska göras i dammsäkerhetsklasserna A, B eller C, där A omfattar de allvarligaste konsekvenserna, B de mindre allvarliga och C de minst allvarliga.

Dammar där risken för förlust av människoliv är försumbar och där övriga konsekvenser av ett dammhaveri har liten betydelse från samhällelig synpunkt ska inte omfattas av den föreslagna regleringen och därmed inte heller klassificeras. Tillfälliga dammar ska inte heller klassificeras.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Utredningen har bara föreslagit att, utöver tillfälliga dammar, bara dammar där konsekvenserna vid ett dammhaveri har liten samhällelig betydelse ska undantas från kravet på klassificering.

Remissinstanserna: *Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt och länsstyrelsen i Skåne län* anser att undantagen från klassificering bör preciseras. *Länsstyrelserna i Jämtlands län, Stockholms län och Örebro län* anser att alla dammar ska klassificeras och omfattas av bestämmelserna om egenkontroll. *Havs- och vattenmyndigheten* anser att det direkt i lagtexten ska anges vilka dammar som ska höra till respektive klass, exempelvis utifrån den uppdämda vattenmängden. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att risken för förlust av människoliv ska beaktas på ett bättre sätt vid avgörande av vilka dammar som ska undantas från klassificering.

Svensk Energi och Sjöfartsverket anser att klassificeringen ska utgå från motsvarande bestämmelser i RIDAS.

Skälen för regeringens förslag: Av beskrivningen i avsnitt 4.3 framgår att konsekvenserna av ett dammhaveri kan variera mycket starkt, alltifrån katastrofartade konsekvenser med en allvarlig efterföljande samhällskris till vissa skador på miljön av inte alltför allvarlig art.

Först måste konstateras att vissa dammar är av den beskaffenheten att ett dammhaveri bara skulle orsaka små skador för annan än damminnehavaren och där det därför inte är motiverat att lägga ner de ytterligare kostnader på dammsäkerhet som skulle bli följden om den föreslagna regleringen tillämpas på dem.

Ett dammhaveri måste alltså ha mer än dessa mycket begränsade konsekvenser för att en damm ska omfattas av regleringen. Därmed måste man också precisera vilken typ av konsekvenser av ett dammhaveri som ska beaktas för att en damm ska omfattas av regleringen. De konsekvenser som bör beaktas är följande:

1. förlust av människoliv,
2. förstörelse av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken,
3. störning i elförsörjningen,
4. förstörelse av infrastruktur,
5. förstörelse av eller störning i samhällsviktig verksamhet,

6. miljöskada, eller
7. ekonomisk skada.

De angivna konsekvenserna, med undantag för förlust av människoliv, ska för att beaktas uteslutande vara sådana som är allvarliga ur samhällelig synpunkt. Med detta menas konsekvenser som typiskt sett drabbar ett betydande antal människor och som medför störningar på flera samhällliga verksamheter. Dessa konsekvenser kan vara sådana att skadorna inte går att åtgärda eller att de kostar stora summor att åtgärda. Det är därför rimligt att i förebyggande syfte lägga ner de kostnader som krävs för att uppnå en viss grad av dammsäkerhet.

Konsekvenser som bara drabbar någon eller några enskilda intressen ska däremot inte medföra att dammen omfattas av den föreslagna regleringen. Skälet är att kostnaderna för att uppnå den grad av säkerhet som kommer att krävas enligt den nya regleringen inte står i rimlig proportion till kostnaderna för att åtgärda de skador ett dammhaveri kan orsaka.

Om konsekvenserna av ett dammhaveri visserligen berör samhällliga intressen men endast har liten betydelse från samhällelig synpunkt bör samma synsätt anläggas. En förutsättning för detta är dock att risken för förlust av människoliv bedöms vara försumbar.

I övrigt ska alla dammar omfattas av regleringen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att alla dammar ska klassificeras och omfattas av bestämmelserna om egenkontroll. Regeringen anser, som nyss nämnts och i likhet med utredningen, att kostnaderna för att uppfylla kraven i regleringen beträffande de dammar som undantas från regleringen inte står i rimlig proportion till kostnaderna för att åtgärda skadorna vid ett eventuellt dammhaveri.

Som nyss nämnts kan konsekvenserna av ett dammhaveri variera mycket starkt.

Regleringen av dammsäkerhet, egenkontroll och tillsyn kan därför inte ges en enhetlig utformning utan måste anpassas efter de konsekvenser som ett dammhaveri kan få.

Dammarna bör därför indelas i olika klasser utifrån de konsekvenser ett dammhaveri kan få och regleringen bör utformas för varje klass, både vad gäller dammsäkerhetsfrågor vid tillståndsprövning, egenkontroll och tillsyn. Ju allvarligare konsekvenser ett dammhaveri kan få desto högre krav bör ställas på dammsäkerhet i regleringen.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det direkt i lagtexten ska anges vilka dammar som ska höra till respektive klass, exempelvis utifrån den uppdämda vattenmängden.

Det avgörande för klassificeringen bör vara konsekvenserna av ett dammhaveri. Dessa konsekvenser går inte att enkelt bestämma utifrån enbart en faktor som exempelvis den uppdämda vattenmängden, även om den naturligtvis har stor betydelse. Minst lika viktigt är dammens höjd och beskaffenheten av det område som blir översvämmat vid ett dammhaveri, exempelvis om området utgörs av ödemark eller om det är bebyggt och, i det senare fallet, hur infrastrukturen är utformad. Det är först efter en sammanvägning av dessa faktorer som man, enligt regeringens uppfattning, kan bedöma till vilken klass en viss damm bör hänföras.

Det är därför inte möjligt att utforma lagtexten enligt Havs- och vattenmyndighetens förslag.

Svensk Energi och *Sjöfartsverket* anser att klassificeringen ska utgå från motsvarande bestämmelser i RIDAS.

Förslaget innebär i praktiken att branschen i stället för staten fastställer vilken reglering som ska gälla.

Regeringen anser att staten måste stå fri att utforma den reglering som bör gälla.

Regeringen föreslår att det införs tre dammsäkerhetsklasser, benämnda A, B och C, enligt följande kriterier.

8.1 Dammsäkerhetsklass A

Till denna klass ska hänföras de dammar där ett dammhaveri kan få så allvarliga konsekvenser att det leder till en nationell kris.

Med en nationell kris menas en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner.

Ett dammhaveri i en damm i dammsäkerhetsklass A skulle innebära en allvarlig påfrestning på samhället såväl nationellt som regionalt och lokalt. Utströmningen av uppdamt vatten skulle medföra översvämningar längs en stor del av älvens lopp.

Om det är möjligt att återuppbbygga förstörda funktioner och byggnader kommer detta att ta flera år och kostnaderna kommer att uppgå till många miljarder kronor.

Ett dammhaveri inom dammsäkerhetsklass A innebär alltid risk för

1. förlust av människoliv,
2. förstörelse av många människors hem och egendom, kulturmiljö och byggnader,
3. allvarliga störningar i landets elförsörjning på grund av skador på elnätet och förstörda dammanläggningar och vattenkraftstationer nedströms,
4. allvarliga störningar av transporter till följd av förstörda broar på älvsträckan och skador i övrigt på vägar och järnvägar,
5. omfattande förstörelse av infrastruktur och störningar i andra samhällsviktiga verksamheter, t.ex. anläggningar för vattenförsörjning samt radio- och telekommunikationer,
6. allvarlig miljökada, och
7. mycket stor ekonomisk skada.

Det finns i landet cirka 25 dammanläggningar som är aktuella för klassificering i klass A. Det är i flertalet fall fråga om vattenkraftdammar belägna i den övre delen av de tio stora kraftverksälvarna. Ett dammhaveri där skulle leda till dammhaverier även i nedströms liggande dammar längs hela älv dalen.

Dessa dammar ligger i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands, Dalarnas, Värmlands och Västra Götalands län.

8.2 Dammsäkerhetsklass B

Om ett dammhaveri i en damm kan leda till stora lokala och regionala konsekvenser ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass B.

De konsekvenser som avses är främst

1. förlust av människoliv,
2. allvarlig störning eller skada på samhällsviktiga funktioner och infrastruktur,
3. allvarlig miljöskada, och
4. stor ekonomisk skada.

En förutsättning för klassificering är också att konsekvenserna enligt punkterna 2, 3 och 4 i form av skador blir omfattande, dyrbara att reparera och tar lång tid att reparera samt att störningarna i form av avbrutna samhällsfunktioner blir långvariga och dyrbara att avhjälpa.

Skillnaden i förhållande till dammsäkerhetsklass A är att omfattningen av skadorna inte bedöms bli nationell. De konsekvenser som kan komma att uppstå vid ett dammhaveri skulle således inte innebära en nationell samhällskris.

Antalet kända dammanläggningar med dammar som är aktuella för klassificering i klass B bedöms uppgå till cirka 200.

8.3 Dammsäkerhetsklass C

Om ett dammhaveri i en damm kan leda till lokala konsekvenser i form av skador på lokal infrastruktur, skador på egendom eller miljöskador eller tillfälliga störningar ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass C.

Kan ett dammhaveri befaras leda till förlust av människoliv ska dammen, oavsett övriga konsekvenser, alltid klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B. En damm får endast klassificeras i dammsäkerhetsklass C om risken för förlust av människoliv är obetydlig. I lagen talas om att risken är försumbar.

Antalet kända dammanläggningar med dammar som är aktuella för klassificering i klass C bedöms uppgå till cirka 300.

8.4 Övriga dammar

För det stora antalet dammar i Sverige kommer ett dammhaveri inte att medföra konsekvenser av den art och omfattning som beskrivs för dammsäkerhetsklasserna A, B eller C. Ett dammhaveri i sådana dammar skulle endast medföra små lokala skador som kan återställas utan alltför stora kostnader.

Det är därför inte motiverat att ställa särskilda säkerhetskrav på dessa dammar och de ska därför inte klassificeras enligt den föreslagna lagstiftningen. För dessa dammar krävs inte heller någon särskild insyn för staten och inte heller någon mer omfattande tillsyn med avseende på dammsäkerhet än vad som följer av nuvarande reglering. De omfattas alltså inte av den nya regleringen.

Det är inte ovanligt att ett specifikt område, där byggnadsåtgärder av olika slag måste vidtas, är täckt av vatten. För att dessa åtgärder ska kunna vidtas uppförs då en provisorisk fördämning, en s.k. fångdamm, runt området, som därefter läns pumpas. Så fort arbetet har utförts släpps vattnet på och fångdammen tas bort. Sådana fångdammar inbegrips i definitionen av damm men eftersom de bara används under kortare tid bör de undantas från den nya regleringen. Det är inte rimligt och knappast heller möjligt att vidta alla de åtgärder som krävs enligt den nya regleringen under den korta tid de existerar.

8.5 Tillämpning av principen om dammsäkerhet i de olika dammsäkerhetsklasserna

Som har beskrivits i avsnitt 7 bör varje damm vid varje givet tillfälle ha den grad av säkerhet mot dammhaveri som är rimlig med hänsyn till kostnaden för att uppnå denna grad av säkerhet. Denna princip om dammsäkerhet innebär alltså en rimlighetsavvägning mellan graden av säkerhet och kostnaden för att uppnå denna grad av säkerhet. Som också framhålls i det avsnittet bör denna avvägning leda till att större hänsyn tas till den grad av säkerhet som ska uppnås och mindre hänsyn till kostnaderna för detta ju allvarigare konsekvenserna blir av ett dammhaveri.

Därför bör avvägningen också leda till olika resultat beroende på vilken dammsäkerhetsklass som dammen tillhör. Ju högre dammsäkerhetsklass som dammen tillhör desto större kostnader är motiverade för att uppnå en viss grad av säkerhet. Följaktligen bör även kraven på egenkontroll och rapportering differentieras mellan dammsäkerhetsklasserna.

Följande synsätt bör göra sig gällande vid tillämpning av principen.

Dammsäkerhetsklass A

Ett dammhaveri i denna klass kan leda till en nationell kris som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner.

Eftersom ett dammhaveri kan leda till så omfattande och stora konsekvenser ska säkerheten hålla den högsta grad som det över huvud taget är möjligt att uppnå tekniskt sett. Man kan i detta fall hävda att det knappast finns några kostnader som är för stora för att förhindra att ett dammhaveri sker.

Oavsett hur höga kostnader som läggs ner för att uppnå högsta möjliga grad av säkerhet kommer dessa kostnader alltid att vara mycket lägre än de kostnader som uppkommer efter ett dammhaveri.

Utrymmet för att mildra kraven på dammägaren av kostnadsskäl i den rimlighetsavvägning som ska göras är i detta fall minimalt.

Dammsäkerhetsklass B

Ett dammhaveri i denna klass kan leda till stora regionala och lokala konsekvenser eller störningar, som dock inte är lika allvarliga som vid dammsäkerhetsklass A. Därför är utrymmet för lägre krav på dammägaren i rimlighetsavvägningen aningen större än när det gäller dammar i den högsta klassen.

En säkerhetsåtgärd som endast höjer säkerheten marginellt kan i vissa fall inte anses rimlig om kostnaden för den är mycket stor. Vid bedömningen av hur långtgående förebyggande åtgärder som är rimliga får begränsning av skador genom samordnad beredningsplanering beaktas, t.ex. planer som säkerställer evakuering av människor från ett översvämningsområde.

Dammsäkerhetsklass C

Ett dammbrott i denna klass kan leda till tillfälliga störningar med lokala konsekvenser.

För dessa dammar måste alltid en minsta acceptabel säkerhetsnivå uppnås.

Det bör också krävas att dammen klarar av mer ovanliga laster och förhållanden, som inte är alltför sällsynta. Hur hög denna säkerhetsnivå ska vara får då vägas mot de kostnader som krävs för att uppnå en viss säkerhetsnivå vid rimlighetsavvägningen. I detta fall bör man särskilt beakta de kostnader som kan uppstå vid ett dammhaveri.

9 Säkerställande av dammsäkerhet

Regeringens förslag: Tillsynsmyndighetens befogenhet att, även i de fall säkerhetsfrågan behandlats i tidigare meddelat tillstånd och är rättskraftigt reglerad, meddela sådana förelägganden eller förbud som är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer utvidgas på sådant sätt att det införs en möjlighet att meddela sådana förelägganden eller förbud som avser säkerhetshöjande åtgärder vid en klassificerad damm.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, Rikspolisstyrelsen, Statens meteorologiska och hydrologiska institut, Statskontoret, Riksrevisionen, Affärsverket svenska kraftnät, Tillväxtverket, Statens geotekniska institut, Energimarknadsinspektionen, Riksantikvarieämbetet, Kammarkollegiet, Statens energimyndighet, Ekonomistyrningsverket, Försvarmakten, Lantmäteriet, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Säkerhetspolisen, Trafikverket, Boverket, Post- och telestyrelsen, Naturvårdsverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och Civilförsvarsförbundet* samt *de sexton länsstyrelser* som yttrat sig har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Svensk Energi, Jämtkraft AB och Regelrådet har avstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag: De dammar som enligt utredningens förslag omfattas av krav på klassificering har uppförts och drivs med stöd av tillstånd meddelade i domar i enlighet med miljöbalken. Sådana domar gäller enligt 24 kap. 1 § miljöbalken mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen efter det att domen vunnit laga kraft. Om en fråga, såsom t.ex. dammens konstruktion eller drift i förhållande till dess

påverkan på dammsäkerheten, regleras i domen har verksamhetsutövaren som huvudregel således rätt att fortsatt bedriva verksamheten på det sätt som regleras i domen. Detta även om dammens säkerhet på goda grunder kan ifrågasättas och det i dag finns konstruktioner och driftsätt som är betydligt bättre från dammsäkerhetssynpunkt.

Mot bakgrund av detta och i syfte att garantera en hög dammsäkerhet bör 26 kap. 9 § miljöbalken ändras på så sätt att det införs en möjlighet för tillsynsmyndigheten att utan hinder av att en viss fråga omfattas av rättskraft meddela de förelägganden och förbud som behövs för att åtgärda föreliggande säkerhetsbrister. Ändringen bör begränsas till den typ av dammar som ska omfattas av den obligatoriska dammsäkerhetsklassificeringen.

Av nuvarande 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken följer att ett tillstånds rättskraft i dag kan inskränkas på så sätt att ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom inte hindrar en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden och förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer. Vad gäller akuta säkerhetsproblem såsom risk för dammhaveri till följd av extrema vattenflöden finns således redan i dag utrymme att besluta om inskränkningar i verksamheten. Med den nu föreslagna ändringen utvidgas denna undantagsbestämmelse till att även omfatta förelägganden och förbud som inte är brådskande på det sätt som avses i nyssnämnda reglering.

Svensk Energi och Jämtkraft AB anser inte att det är befogat att utvidga den nuvarande bestämmelsen till att även omfatta förelägganden och förbud som inte är brådskande.

Syftet med det förslag till reglering av dammsäkerhet som nu läggs fram är att generellt höja dammsäkerheten i landet vilket framgick redan av direktiven till utredningen. Ambitionen är alltså att dammsäkerheten hos varje klassificerad damm ska uppfylla den säkerhetsnivå som beskrivits i avsnitt 8. För att uppnå detta mål anser regeringen att det är motiverat att inskränka rättskraften vid förelägganden om säkerhetshöjande åtgärder.

Om enbart den nuvarande möjligheten behålls oförändrad kommer det säkerligen att uppstå tvister om huruvida ett föreläggande om säkerhetshöjande åtgärder är brådskande eller ej. Det kommer då att kräva resurser och tid att få en sådan fråga lagakraftägendet avgjord. Resultatet skulle bli att arbetet med att höja dammsäkerheten i landet skulle allvarligt fördröjas till följd av sådana tvister och överklaganden.

SveMin har ställt sig tveksam till att alla säkerhetshöjande åtgärder ska kunna föreläggas.

Regeringen vill då framhålla att förelägganden bara ska meddelas då säkerheten hos en damm inte uppfyller den säkerhetsnivå som har beskrivits i avsnitt 8.

Det bör också påpekas att förslaget inte påverkar den omständigheten att en förelagd åtgärd i visst fall kan kräva tillstånd enligt miljöbalken eller annan rättslig reglering. Om det till följd av en skada eller för att förebygga en skada fordras att ändrings- eller lagningsarbeten måste utföras genast kan prövningsplikten enligt 11 kap. 16 § miljöbalken iakttas i efterhand.

I detta sammanhang vill regeringen också påpeka att Utredningen om vattenverksamhet (M 2012:01) senast den 31 maj 2014 ska slutredovisa

sitt uppdrag. Utredningen ska enligt sina direktiv (Dir. 2012:29) bl.a. analysera rättskraftens räckvidd i fråga om sådana tillstånd som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande och analysera systemet för omprövning av vattenverksamhet och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system för omprövning av vattenverksamheten. I direktiven framhålls också att föreslagna ändringar ska säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken.

De förslag som regeringen nu lägger fram har alltså samma inriktning som eftersträvas i direktiven till utredningen.

Svensk Vattenkraftförening anser att dammägarens strikta ansvar ska övergå på staten om det visar sig att åtgärder till följd av ett föreläggande orsakar skada eller ökar skaderiskerna. Även *Svensk Energi* och *Jämkraft AB* anser att denna fråga bör analyseras.

Den frågan har inte varit föremål för överväganden i det utredningsarbete som ligger till grund för förslagen i lagrådsremissen och kan därför inte behandlas i detta sammanhang.

Regelrådet avstyrker förslaget i denna del med anledning av att de administrativa kostnaderna är ofullständigt beskrivna och att konsekvensutredningen är bristfällig.

Förslaget innebär att en tillsynsmyndighet utan hinder av ett besluts rättskraft får förelägga om säkerhetshöjande åtgärder även om detta inte är brådskande. Förslaget medför, enligt regeringens uppfattning, inga ökade administrativa kostnader i förhållande till utredningens förslag.

10 Egenkontroll

Den nya regleringens viktigaste komponenter för att uppnå en tillfredsställande dammsäkerhet är främst att den som är underhållsskyldig för en damm har en väl fungerande egenkontroll och att tillsynsmyndigheten genom tillsyn kontrollerar att egenkontrollen är ändamålsenligt utformad.

För att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sin tillsynsverksamhet krävs att myndigheten får en god insyn i arbetet med egenkontroll. Därför måste de underhållsskyldiga också åläggas viss rapporteringskyldighet inom detta område.

De förslag som anges i detta avsnitt ska gälla endast för klassificerade dammar.

Som har beskrivits i avsnitt 4.2 finns det även ett antal gruvdammar som kommer att omfattas av den nya regleringen.

För dessa dammar kommer dock vissa undantag att göras av följande skäl.

Gruvdammar omfattas av bestämmelserna i förordningen (2008:722) om utvinningsavfall. I förordningen regleras hantering av bl.a. utvinningsavfall, som definieras som avfall från prospektering, utvinning eller bearbetning, avfall från lagring av en mineraltillgång och avfall från driften av bergtäkt. Med avfallsanläggning enligt förordningen avses en damm, ett upplag eller ett annat område som är avsett för uppsamling eller deponering av utvinningsavfall. Vissa avfallsanläggningar ska anses

som riskanläggningar om vissa förutsättningar är uppfyllda. En av dessa förutsättningar är att man kan anta att en allvarlig olycka skulle kunna inträffa om en fördämning rämna.

En klassificerad damm enligt den nya regleringen kan alltså även utgöra en riskanläggning enligt förordningen.

För riskanläggningar enligt förordningen gäller bl.a. att verksamhetsutövaren ska ha en strategi för att förebygga allvarliga olyckor, ett säkerhetsledningssystem, en avfallshanteringsplan och en intern beredskapsplan.

Dessa bestämmelser överensstämmer delvis med vissa bestämmelser i den nya regleringen. Det finns dock inte anledning att undanta gruvdammar från de grundläggande lagbestämmelser som nu föreslås i lagrådsremissen. Däremot kommer frågan att uppmärksammas när föreskrifter meddelas av regeringen och myndigheter. Vissa av dessa bestämmelser kommer då inte att gälla för de gruvdammar som är riskanläggningar.

10.1 Konsekvensutredning av dammar och helhetsbedömningar av dammsäkerheten

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en damm som ska klassificeras att se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammens säkerhet och de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra samt skyldighet att lämna förslag till klassificering.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inga synpunkter på förslaget har framförts.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av beskrivningen i *avsnitt 4.3* kan ett dammhaveri medföra olika konsekvenser, alltifrån sådana av tämligen liten omfattning till katastrofer med nationell räckvidd.

Omfattningen av konsekvenserna av ett dammhaveri ska därför ligga till grund för om dammen ska klassificeras och, om så ska ske, i vilken klass dammen ska klassificeras, vilket redan har berörts i avsnitt 8.

Det är inte möjligt att exakt förutse och beskriva hur ett dammhaveri kan ske, hur flodvågen följer terrängen nedströms, vilka områden som skulle bli översvämmade eller vilka konsekvenser på omgivningen det skulle få. Med dagens beräkningsmetoder kan man emellertid göra uppskattningar av dammhaveriets utveckling och flodvågens utbredning. Man kan således göra ungefärliga bedömningar av vilka områden som skulle översvämmas.

Det går inte heller att exakt förutse vilka konsekvenser och störningar på omgivningen som kan uppstå till följd av översvämningen. Man kan dock kartlägga vad som finns i det område som enligt beräkningarna kommer att översvämmas och göra en grov bedömning av vilka konsekvenser och störningar som ett dammhaveri kan medföra för omgivningarna.

Därför bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att i fråga om dammar som ska klassificeras meddela föreskrifter om skyldighet att se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammarnas säkerhet och de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra samt skyldighet att lämna förslag till klassificering.

Med stöd av detta bemyndigande kommer regeringen att föreskriva om skyldighet för som är underhållsskyldig för en damm som ska klassificeras att upprätta en konsekvensutredning där en bedömning görs av de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra.

Vem som är underhållsskyldig för en damm framgår av 11 kap. 17 § miljöbalken. Som huvudregel gäller att den som äger en damm är skyldig att underhålla den.

Föreskrifter kommer också att meddelas om att utredningen ska, tillsammans med ett förslag till klassificering, ges in till tillsynsmyndigheten, som beslutar om klassificering.

En konsekvensutredning bör i stora drag innehålla en beskrivning av hur dammen antas haverera vid ett eventuellt dammhaveri, en kartläggning av det område som kan antas komma att bli översvämmat av flodvågen och en kartläggning av de objekt som finns i det område som skulle översvämmas och en grov bedömning av konsekvenserna för dessa.

Konsekvensutredningen bör hållas uppdaterad med en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden.

Med stöd av bemyndigandet kommer regeringen också att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm att vart tionde år utföra en helhetsbedömning av dammsäkerheten.

Det huvudsakliga syftet med en helhetsbedömning är att ge en fullständig bild av dammens säkerhetsstatus och innefatta en bedömning av om organisatoriska eller strukturella förändringar behöver genomföras för att säkerställa en ändamålsenlig säkerhetsnivå. Helhetsbedömningen bör göras utifrån den princip för dammsäkerhet som gäller för den aktuella anläggningen.

Om det föreligger särskilda skäl bör dock regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i det enskilda fallet kunna besluta att en helhetsbedömning ska genomföras trots att löpande tioårsperiod ännu inte gått till ända.

Helhetsbedömningen ska syfta till att avgöra om dammens konstruktion och funktion motsvarar krav i aktuell reglering, aktuella nationella och internationella föreskrifter och standarder, samt aktuella krav avseende säkerhetsnivå. Dessutom ska den ange om den aktuella dammsäkerhetsorganisationen och verksamheten är tillräcklig för att säkerställa att säkerhetsnivån uppfylls fram till nästa helhetsbedömning.

10.2 Övergripande mål och säkerhetsledningssystem

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm att upprätta och dokumentera övergripande mål och handlingsprinciper för dammsäkerheten, och att upprätta och dokumentera säkerhetsledningssystem till säkerställande av att de övergripande målen om dammsäkerheten uppnås.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inga synpunkter har framförts.

Skälen för regeringens förslag: För att göra det möjligt att planera och följa upp en verksamhet behöver mål för verksamheten ställas upp. Därför bör den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm upprätta övergripande mål för dammsäkerheten och handlingsprinciper för kontroll av dammsäkerheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om upprättande och dokumentation av övergripande mål och handlingsprinciper för dammsäkerheten.

Den grad av säkerhet som ska uppnås för den aktuella dammen bör utgöra en grund för de övergripande mål och de handlingsprinciper som den underhållsskyldige ska utarbeta för sin dammsäkerhet. Dessa övergripande mål och handlingsprinciper bör i sin tur genomsyra den underhållsskyldiges säkerhetsarbete.

Säkerheten vid en verksamhet är också beroende av den övergripande organisationen hos den som driver verksamheten. För att en verksamhet ska kunna drivas säkert krävs man inom denna övergripande organisation upprättar och bibehåller ett system av strukturer, ansvarsområden och rutiner, med lämpliga resurser och tillgängliga tekniska lösningar. Detta kan åstadkommas genom ett säkerhetsledningssystem, som anger hur den underhållsskyldige arbetar med ovanstående frågor.

Regeringen kommer därför med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm att utforma ett säkerhetsledningssystem och sedan arbeta i enlighet med detta system. Ett sådant system bör omfatta den del av det allmänna ledningssystemet som gäller organisationsstruktur, ansvarsfördelning samt metoder, förfaranden, processer och resurser.

10.3 Dammsäkerhetsrapportering

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm att rapportera avseende dammsäkerhet till den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Inga synpunkter har framförts.

Skälen för regeringens förslag: Som har angetts i inledningen av detta avsnitt är de viktigaste komponenterna för att uppnå en tillfredsställande dammsäkerhet främst att den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm har en väl fungerande egenkontroll och att tillsynsmyndigheten genom tillsyn kontrollerar att egenkontrollen är ändamålsenligt utformad.

För att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sin tillsynsverksamhet krävs då att myndigheten får en god insyn i den underhållsskyldiges arbete med egenkontroll. Därför måste de som är underhållsskyldiga för en klassificerad damm också åläggas viss rapporteringsskyldighet inom detta område.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om denna rapportering. Kraven på rapportering bör differentieras efter dammsäkerhetsklass.

Med stöd av detta bemyndigande avser regeringen också att bemyndiga Affärsverket svenska kraftnät att meddela dessa föreskrifter.

11 Konsekvensutredning av befintliga dammar

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om när en konsekvensutredning senast ska vara ingiven till tillsynsmyndigheten.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag.

Utredningen har föreslagit att dammar som inte är klassificerade när lagen träder i kraft ska klassificeras enligt följande.

1. Senast den 1 juli 2014, om ett dammhaveri skulle innebära att det vid haveritidpunkten okontrollerat strömmar ut mer än 5 miljoner kubikmeter vatten eller blandning av vatten och annat material.

2. Senast den 1 juli 2015, om ett dammhaveri skulle innebära att det vid haveritidpunkten okontrollerat strömmar ut mer än 500 000 kubikmeter men inte mer än 5 miljoner kubikmeter vatten eller blandning av vatten och annat material.

3. Senast den 1 juli 2016, om ett dammhaveri skulle innebära att det vid haveritidpunkten okontrollerat inte strömmar ut mer än 500 000 kubikmeter vatten eller blandning av vatten och annat material.

Remissinstanserna: Inga synpunkter har framförts.

Skälen för regeringens förslag: Den reglering som nu föreslås kommer inte bara att gälla för nya dammar utan också för befintliga dammar. Det finns nu i landet ett mycket stort antal dammar.

Som har angetts i avsnitt 10.1 ska ett beslut om klassificering föregås av en konsekvensutredning. Syftet med utredningen är att identifiera vilka dammanläggningar som ska omfattas av klassificeringssystemet och vilka konsekvenser som ett dammhaveri i någon av de ingående dammarna skulle medföra.

De som är underhållsskyldiga för en damm måste få rimlig tid att upprätta och ge in en sådan konsekvensutredning till tillsynsmyndigheten efter det att den nya regleringen har trätt i kraft.

Dessutom är det lämpligt att sprida ingivandet av de första konsekvensutredningarna eftersom tillsynsmyndigheten annars kan få svårigheter att inom rimlig tid behandla alla konsekvensutredningar och fatta beslut om klassificering på grundval av varje konsekvensutredning.

Utredningen har föreslagit att nämnda ordning ska tillämpas på grundval av den vattenmängd som kan komma att släppas ut vid ett dammhaveri.

De volymgränser som angetts i utredningens förslag skulle dock medföra att huvuddelen av de dammar som ska klassificeras måste behandlas redan under det första året.

Dessutom kan man inte uteslutande lägga den uppdämda volymen till grund för bedömningen av konsekvenserna av ett dammhaveri.

Därför bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om när en konsekvensutredning senast ska vara ingiven till tillsynsmyndigheten.

Med stöd av bemyndigandet i 26 kap. 19 a § 1 kommer regeringen att bemyndiga Affärsverket svenska kraftnät att meddela de mer preciserade föreskrifterna. I dessa föreskrifter kommer inte bara den uppdämda vattenvolymen att beaktas utan också dammens konstruktion, vilket har betydelse för hur ett dammhaveri sker, och beskaftenheten hos det område som blir översvämmat vid ett dammhaveri.

Samtliga konsekvensutredningar ska vara ingivna till tillsynsmyndigheten senast den 1 juli 2017.

12 Organisation av dammsäkerhetsarbetet

12.1 Tillsyn

Regeringens bedömning: Länsstyrelsen bör även fortsättningsvis vara tillsynsmyndighet för dammsäkerhet. Tillsyn av dammsäkerhet bör utgöra ett eget tillsynsområde som särskiljs från övrig vattenverksamhet.

En kontrollstation bör genomföras år 2018 för att säkerställa att tillsynen fungerar väl. Vid kontrollstationen bör en utvärdering göras av såväl tillsyn som tillsynsvägledningen för att avgöra om de uppfyller de högt ställda förväntningar och behov som samhället har på en fungerande dammsäkerhet.

Svenska kraftnät har i uppdrag att löpande följa dammsäkerhetens utveckling och rapportera till regeringen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Totalt har 61 remissinstanser kommit in med synpunkter. Av dessa stöder följande 29 remissinstanser förslaget om att länsstyrelsen ska vara operativ tillsynsmyndighet: *Mark- och miljööverdomstolen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Havs-*

och Vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Statens geotekniska institut, Statskontoret, Kammarkollegiet, Uppsala universitet samt de 21 länsstyrelser som svarat på remissen.

Havs- och Vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Länsstyrelsen i Jämtlands län anser dessutom att dammsäkerhetstillsynen inte ska särskiljas från vattenverksamhetstillsynen.

Mark- och miljööverdomstolen, Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt och Svensk Energi anser inte att länsstyrelsen ska fortsätta att vara operativ tillsynsmyndighet utan att tillsynen över dammsäkerheten bör samordnas med de tillsynsvägläggande och främjande uppgifterna vid en särskild central myndighet.

Mark- och miljööverdomstolen nämner möjligheten att någon av de länsstyrelser som har flest dammar i klass A i länet också ges en roll som central dammsäkerhetsmyndighet.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) anser att utredningen inte har behandlat olika myndighetsförslag tillräckligt djupt för att FOI ska kunna ta ställning i frågan men anser att dammsäkerhet bör ses som ett särskilt kompetensområde som bör hållas ihop.

Bakgrund: Regeringen gav Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) i uppdrag att göra en översyn av dammsäkerheten i Sverige. Svenska kraftnät inkom år 2010 med rapporten *Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet* (Dnr N2010/4863/E) till regeringen. Svenska kraftnät ansåg att dammsäkerheten behövde utvecklas och att nuvarande system för dammsäkerhet inte motsvarade de krav på säkerhet som samhället i dag måste ställa. Svenska kraftnät ansåg vidare att stärkta statliga insatser främst motiveras av förekomsten av dammar som i händelse av dammhaveri, förutom fara för många människors liv och hälsa, skulle kunna förorsaka allvarliga störningar i samhällsviktiga verksamheter. För dessa anläggningar är det särskilt angeläget att samhället har sakkunnig insyn i och kontroll av säkerheten.

Svenska kraftnät ansåg att tillsynen av dammsäkerheten var svag och det saknades styrande principer och mer utförliga regler för dammsäkerhetsarbetet. Rapporten har remissbehandlats och remissvaren gav i stort sett stöd till Svenska kraftnäts beskrivning av dammsäkerhetssituationen i landet. De flesta remissinstanser ställde sig positiva till de rekommendationer som Svenska kraftnät gav i rapporten men flera ansåg att vissa rekommendationer borde analyseras ytterligare.

Baserat på de synpunkter som framkom om statens insatser för dammsäkerheten i både Riksrevisionens granskningsrapport *Säkerheten vid kraftverksamhet* (RiR 2007:9) och Svenska kraftnäts översynsrapport tillsatte staten sommaren 2011 Dammsäkerhetsutredningen (dir. 2011:57).

Skälen för regeringens bedömning: Tillsyn är det huvudsakliga verktyget för att säkerställa nivån på dammsäkerheten. Dammsäkerheten ingår som en del i länsstyrelsernas tillsyn över vattenverksamhet och regleras i enlighet med miljöbalken. Regeringen delar utredningens bedömning att länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn hittills varit otillräcklig. Det har berott på begränsade resurser för tillsyn av vattenverksamheter i allmänhet och dammsäkerhet i synnerhet. Efter genomförande av förslagen i denna lagrådsremiss kommer emellertid betydligt större resurser att avsättas för tillsyn av dammsäkerhet. Länsstyrelsen är en

etablerad tillsynsmyndighet med en omfattande kompetens och erfarenhet av tillsyn. Tillsyn som myndighetsuppdrag utgör en central del i myndighetens verksamhet. Utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska länsstyrelsen arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen. Det innebär att länsstyrelsen har ett ansvar att väga olika intressen mot varandra.

Länsstyrelsen har ett brett tillsynsansvar. I fråga om dammar omfattar uppdraget vattenverksamhetstillsyn där dammsäkerhetstillsyn ingår. Utöver det har länsstyrelsen ett omfattande ansvar för samordningen av krisberedskap inom länet. För att upprätthålla en god dammsäkerhet krävs en samordning mellan dessa ansvarsområden. Ibland kan avvägningar behöva göras mellan olika intressen. Förutsättning för samordning och möjligheten att göra avvägningar kan lättare uppnås om dammsäkerhetstillsynen ligger kvar på länsstyrelsen jämfört med andra lösningar. Det finns därför fördelar med att tillsynsuppgiften för dammsäkerhet även i fortsättningen ligger kvar på länsstyrelsen.

Regeringen gör bedömningen att en kontrollstation bör genomföras år 2018 för att säkerställa att tillsynen skärpts i den omfattning som krävs. Vid kontrollstationen ska en utvärdering göras av hur såväl tillsyn som tillsynsvägledning uppfyller samhällets högt ställda krav och förväntningar på en fungerande dammsäkerhet. Svenska kraftnät har i uppdrag att löpande följa dammsäkerhetens utveckling och rapportera till regeringen.

Havs- och Vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att dammsäkerhetstillsynen inte ska särskiljas från vattenverksamhetstillsynen eftersom de hänger ihop.

Genom att särskilja dammsäkerheten till ett eget tillsynsområde möjliggörs en förbättrad planering och uppföljning av dammsäkerhetstillsynen.

12.2 Tillsynsvägledning

Regeringens bedömning: Uppgiften att främja och ge tillsynsvägledning för dammsäkerheten bör ligga kvar på Svenska kraftnät. En organisatoriskt sammanhållen enhet med ansvar för beredskap och säkerhet inom elområdet är gynnsam. Svenska kraftnät har som organisation möjlighet att på ett effektivt sätt ansvara för alla arbetsuppgifter som den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet bör driva.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Elsäkerhetsverket, Statens geotekniska institut, Statskontoret* och *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att den tillsynsvägledande och främjande uppgiften bör ligga kvar på Svenska kraftnät.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, Affärsverket svenska kraftnät, Svenskt Vatten, Uppsala universitet samt länsstyrelserna i Gotlands län, Stockholms län, Kronobergs län, Västra Götalands län, Värmlands län, Dalarnas län, Gävleborgs län, Västernorrlands län,

Jämtlands län och Norrbottens län anser att den tillsynsvägledande och främjande uppgiften bör flyttas till MSB.

Havs- och Vattenmyndigheten anser att tillsynsvägledningen bör flyttas över till Havs- och Vattenmyndigheten och att beredningsplanering för dammhaverier bör flyttas till MSB. Även *Kammarkollegiet* anser att Havs- och vattenmyndigheten bör vara tillsynsvägledande myndighet.

Statens meteorologiska och hydrologiska institut anser att den tillsynsvägledande myndigheten bör vara antingen Svenska kraftnät eller MSB, och trycker på att det är viktigt att dammar i klass A får en tydligare statlig tillsyn. Även *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att tillsynsvägledningen bör ligga hos antingen Svenska kraftnät eller MSB. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att Svenska kraftnät eller MSB är bäst lämpade som tillsynsvägledande myndighet och pekar på vikten av att hålla kompetensen samlad.

Ekonomistyrningsverket anser inte att Svenska kraftnät som är ett affärsverk bör vara tillsynsvägledande och främjande myndighet. Även *Svenska kraftnät* anser att uppgiften att vara tillsynsvägledande myndighet för dammsäkerhet borde anförtros en renodlad förvaltningsmyndighet och inte ett affärsdrivande verk.

Socialstyrelsen anser att arbetet med tillsynsvägledning bör knytas närmare arbetet med samhällssäkerhet och krishantering.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att placeringen av tillsynsvägledande myndighet inte spelar någon roll utan att det viktiga är att myndigheten förses med rätt kompetens.

Skälen för regeringens bedömning: Svenska kraftnät har fullföljt den tillsynsvägledande och främjande uppgiften avseende dammsäkerhet väl. Svenska kraftnät har även via sitt arbete med elberedningsmedel skapat ett funktionellt sätt att stödja forskning och utveckling i samverkan med branschen. Dammsäkerhetsarbetet har fungerat väl inom Svenska kraftnät genom att de som arbetat med frågorna varit kompetenta och initierade, men också genom att Svenska kraftnät som organisation givit arbetet med dammsäkerhet förutsättningar att utvecklas och fungera. Ansvar för dammsäkerhet ligger nära Svenska kraftnäts ansvar för elberedskap. Att det vidtas åtgärder för att undvika dammbrott i en kraftverksdamm är primärt en dammsäkerhetsfråga men kan även vara en elberedningsåtgärd. Verksamheterna kan därför med fördel samordnas. Samordningen kan t.ex. avse framtagande av vägledningsdokument, föreskrifter eller allmänna råd.

Det är därför lämpligt att dessa ansvarsområden hålls ihop på samma sätt som de görs redan i dag på Svenska kraftnät. En sammanhållen enhet som ansvarar för säkerhet och beredskap inom elområdet är gynnsam. I sammanhanget bör även återigen nämnas att cirka 95 procent av landets dammar med stora konsekvenser i händelse av dammhaveri har koppling till vattenkraft och svarar för en betydande del av elproduktionen.

Främjande och tillsynsvägledning av dammsäkerhet skulle oavsett val av ansvarig myndighet komma att utgöra en liten del av denna myndighetens verksamhet. Ansvar för dammsäkerhet kräver därför en organisation som möjliggör en fokusering på frågan, Svenska kraftnäts organisation tillåter ett sådant fokus.

Trots att flertalet av remissinstanserna stöder en placering av tillsynsvägledande uppgifterna hos MSB gör regeringen en annan bedömning.

Svenska kraftnät har redan i dag en fungerande dammsäkerhetsverksamhet och det finns en risk att ett byte av ansvarig myndighet skulle medföra en försämring på kort och medellång sikt. Med tanke på att dammsäkerhetsutvecklingen är i ett skede som präglas av stora förändringar är det viktigt att prioritera stabilitet och kontinuitet där möjligheten finns.

13 Beredskap och säkerhet

13.1 Planering för räddningstjänst och krisberedskap

Regeringens bedömning: Befintligt regelverk ställer nödvändiga krav på de aktörer som har ansvar för planering av räddningstjänst och krisberedskap för dammhaveri. Planeringen bör ske per vattendrag och de befintliga älvgruppernas betydelse bör understrykas.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* samt *länsstyrelserna i Jönköpings län, Värmlands län och Östergötlands län* tillstyrker betänkandet vad gäller att älvgruppernas roll bör stärkas och beredskapsplanering bör ske per vattendrag.

Socialstyrelsen anser att det ut hälso- och sjukvårdsperspektiv vore en fördel om de uppgifter som syftar till att förebygga dammhaverier och beredskapsplanering för dessa bedrivs samlat och i en samverkansform som inkluderar landstingen. Om dammägaren åläggs att utveckla varningssystem anser Socialstyrelsen att landstingen – berörda sjukhus – i sådana fall också ansluts till varningssystemen.

Civilförsvarsförbundet anser att befolkningen bör engageras mer aktivt i beredskapen för dammbrott samt att övningar måste hållas. Civilförsvarsförbundet anser att frivilliga resursgrupper (FRG) kan utgöra en resurs som inte bara innebär ökad kapacitet utan även bygger broar mellan det ansvariga samhällsorganet och lokalbefolkningen.

Skälen för regeringens bedömning: Dammhaverier kan medföra konsekvenser såväl lokalt och regionalt som nationellt. För att uppnå en likvärdig beredskap för dammhaverier över hela landet är det av stor vikt att beredskapen samordnas och utvecklas. Såväl kommuner som länsstyrelser ska planera räddningstjänst och krisberedskap på ett sådant sätt att det möjliggör effektiva räddningsinsatser vid dammhaverier. Som stöd för deras planering måste en dialog ske samtliga berörda aktörer emellan. Ett lämpligt forum för det kan vara älvgrupperna vars betydelse därför bör understrykas. Berörda aktörer är främst länsstyrelser, kommuner och dammägare. Länsstyrelsen bör samordna planeringen av räddningstjänst och krisberedskap för dammhaverier inom länet.

För att ge förutsättningar för en fungerande samordnad beredskap för dammhaverier behöver de olika aktörernas ansvar och roller förtydligas och uppmärksammas. Regeringen delar utredningens uppfattning att det redan i dag finns ett regelverk som ställer nödvändiga krav på respektive

aktörer. Utredningen har dock funnit att regelverket inte fullt ut tillämpas på det sätt som avsetts. Det finns därför ett behov av tydligare vägledning för tillämpningen av befintligt regelverk så att utvecklingen av samordnad beredskap i händelse av dammhaveri stimuleras.

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör därför ges i uppdrag att identifiera behov och genomföra insatser för att stimulera utveckling av samordnad och övad beredskap för dammhaverier. Projekt med samordnad planering för räddningstjänst och krisberedskap pågår i eller planeras för samtliga större kraftverksälvar. Det är angeläget att denna utveckling fortgår. En bra utgångspunkt för arbetet med samordnande planering kan vara pilotprojektet i Ljusn som beskrivs närmare i betänkandet.

De synpunkter som *Socialstyrelsen* och *Civildövarförbundet* har framfört får övervägas i det fortsatta arbetet med planering av räddningstjänst och krisberedskap för dammhaveri.

13.2 Beredskapsåtgärder mot dammhaveri

Regeringens bedömning: Det finns regelverk för samhällets planering för allvarliga olyckor som t.ex. dammhaveri. Det är av stor vikt att berörda aktörer gör de bedömningar och insatser som behövs.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Skåne län, Södermanlands län och Kronobergs län* anser att dammar i dammsäkerhetsklass A och B i en författning bör pekas ut som farlig verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

Skälen för regeringens bedömning: Med utgångspunkt i de mycket omfattande skador på människor, egendom och miljö som kan bli resultatet av ett dammhaveri, särskilt gällande anläggningar i de av utredningen föreslagna dammsäkerhetsklasserna A och B, är det centralt att det är möjligt att ställa krav på kompletterande beredskapsåtgärder. Möjligheten att ställa krav på kompletterande beredskapsåtgärder finns om en anläggning omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Det är en förutsättning för att kunna ställa krav på dammägaren enligt den bestämmelsen, att länsstyrelsen först fattat beslut om att verksamheten utgör en farlig verksamhet. Om ett sådant beslut inte fattats för verksamheten är det inte möjligt att, om det behövs, rikta ett föreläggande om att vidta åtgärder för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser. Det är därför angeläget att berörda länsstyrelser efter samråd med kommunerna prövar och beslutar vilka dammar i länet som är en sådan farlig verksamhet att de ska omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 4 § LSO.

Länsstyrelserna i Skåne län, Södermanlands län och Kronobergs län anser att dammar i dammsäkerhetsklass A och B bör i en författning utpekade som farlig verksamhet enligt bestämmelserna i LSO.

Det är enligt gällande regler länsstyrelsen som har att besluta vilka anläggningar som ska omfattas av skyldigheterna. Denna ordning bör bestå.

Anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen där verksamheten har bedömts som farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO ska analysera riskerna med verksamheten. Utifrån analysen bör lämpligen ägaren eller verksamhetsutövaren föra en dialog med kommunen och/eller länsstyrelsen om hur kommunens beredskap kan kompletteras. För de stora reglerade älvarna bör älvövergripande behovsanalyser och systemlösningar betonas i en sådan dialog. System för varning av allmänheten är exempel på en lämplig och rimlig beredskapsåtgärd som skulle kunna bekostas av dammägaren. Även andra åtgärder kan komma i fråga.

13.3 Säkerhet

Regeringens bedömning: Innehavare av dammar som ska klassificeras bör uppmärksammas på att verksamheten vid deras damm även kan omfattas av säkerhetsskyddslagen och därmed av de krav som den lagen ställer på deras verksamhet.

Det finns dessutom ett behov av att se över vilka dammar som bör utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen.

Svenska kraftnät bör därför i samråd med branschen förtydliga, uppdatera och i viss mån ta fram nya vägledningar med avseende på dammanläggningar.

Utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Det föreligger enligt utredningen ett behov av att tydliggöra vilka dammanläggningar som omfattas av kraven i säkerhetsskyddslagen (1996:627). Svenska kraftnäts föreliggande vägledning behöver därför förtydligas och uppdateras avseende dammar. Ett dammbrott i en damm i dammsäkerhetsklass A kan ha en sådan påverkan på rikets säkerhet och omgivningen i övrigt att ägarföretagen ska omfattas av säkerhetsskyddslagens krav i aktuella delar.

Utredningen bedömer också att det finns ett behov av att fastslå vilka dammar som bör utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Svenska kraftnäts vägledning om skyddsobjekt bör därför uppdateras och kompletteras. Dammanläggningar i utredningens föreslagna dammsäkerhetsklass A bör vara skyddsobjekt.

Vägledning och goda exempel med avseende på fysiskt skydd av dammanläggningar bör tas fram av Svenska kraftnät i samråd med branschen.

Remissinstanserna: *Fortifikationsverket* anser att det är viktigt att riktlinjer avseende utformning av fysiskt skydd av dammanläggningar mot olika typer av hot tas fram.

Säkerhetspolisen anser att det bör klarläggas vilka dammar som är skyddsobjekt samt vilka dammar som ska omfattas av kraven i säkerhetsskyddsförordningen.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att förutsättningar för att utse dammar som skyddsobjekt måste utredas vidare samt att regelverk för kameraövervakning måste ses över. Länsstyrelsen anser även att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bör ses över och förtydligas avseende dammar i klass A och B.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt anser att säkerhetsskyddslagens tillämpning och avgränsning avseende dammar inte bör sättas strikt vid dammsäkerhetsklass A.

Skälen för regeringens bedömning: Med säkerhetsskydd avses enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) bl. a. skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet samt skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Enligt lagen ska säkerhetsskyddet förebygga bl. a. att obehöriga får tillträde till platser där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs och att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet. Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism.

Lagen gäller vid verksamhet hos staten, kommuner och landsting, hos vissa typer av företag över vilka staten, kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande samt hos enskilda, om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism.

Om en viss verksamhet omfattas av lagen ska det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter.

Det krävs inte något beslut av en statlig myndighet för att lagen ska gälla utan lagen gäller om den aktuella verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. Detta innebär att den som är ansvarig för verksamheten själv måste bedöma om verksamheten omfattas av lagen och, om så är fallet, vidta de åtgärder som krävs enligt lagen.

Regeringen anser att det är viktigt att innehavare av dammar som ska klassificeras uppmärksammas på att säkerhetsskyddslagen kan vara tillämplig på deras verksamhet så att de vidtar de åtgärder som krävs enligt lagen.

Regeringen anser mot denna bakgrund bl. a. att Svenska kraftnäts vägledning behöver förtydligas och uppdateras avseende dammar.

Svenska kraftnät bör därför i samråd med branschen ta fram vägledning och goda exempel bl.a. med avseende på fysiskt skydd av dammanläggningar.

I sammanhanget kan noteras att säkerhetsskyddslagen för närvarande är föremål för en översyn inom ramen för Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14). I utredningens uppdrag ingår bl. a. att analysera vilka verksamheter som är av betydelse för rikets säkerhet eller som behöver skyddas mot terrorism och därför är i behov av säkerhetsskydd.

I skyddslagen (2010:305) finns bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri och grovt rån. Bl.a. kan

anläggningar m.m. som används för energiförsörjning beslutas vara skyddsobjekt.

En anläggningsägare har själv att bedöma om anläggningen i fråga behöver ett mer långtgående skydd mot de i skyddslagen angivna skyddsändamålen sabotage, terroristbrott, spioneri och grovt rån. För det fall ägaren anser att ett sådant behov föreligger kan en ansökan ges in till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen prövar sedan om anläggningen ska vara ett skyddsobjekt.

Regeringen anser att vissa dammanläggningar rimligen bör omfattas av det mer långtgående skyddet som skyddslagen erbjuder. Det kan exempelvis föreligga ett behov av förstärkt skydd för dammar i de fall dammen utgör en del av en kraftproduktionsanläggning med nationell betydelse eller då dammen vid ett haveri skulle kunna orsaka betydande skador på kraftproduktion nedströms eller på omgivningen i övrigt.

Det är därför angeläget att ansvariga aktörer, för varje enskild anläggning i de av utredningen föreslagna dammsäkerhetsklasserna A och B, noga överväger om den ska vara skyddsobjekt eller inte.

Svenska kraftnät bör därför i samråd med branschen förtydliga, uppdatera och i viss mån ta fram nya vägledningar bl.a. med avseende på fysiskt skydd av dammanläggningar.

Vid den kontrollstation år 2018 som regeringen har föreslagit i avsnitt 12.1 bör en utvärdering ske av hur många dammar som utgör skyddsobjekt enligt skyddslagen.

14 Finansiering

Regeringens bedömning: Den som är skyldig att underhålla en damm i dammsäkerhetsklass A–C bör betala en årlig tillsynsavgift för dammsäkerhetstillsyn utformad som en schablonavgift. Schablonavgiften bör utgöra en grundavgift för den dammsäkerhetstillsyn som länsstyrelsen ska utföra utifrån de krav som ställs i miljöbalken och som följer av utredningens förslag till förtydligt regelverk. Regeringen avser att reglera nivån på denna avgift i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Avgiften bör disponeras av den länsstyrelse som utför tillsynen.

För det fall tillsynsmyndigheten behöver vidta tillsynsåtgärder som ligger utanför det grundläggande tillsynsbehovet bör det finnas möjlighet att debitera en tilläggsavgift i form av timavgift.

Tillsynsmyndigheten bör rapportera till den tillsynsvägläddande myndigheten om hur och i vilken utsträckning dammsäkerhetstillsyn har utförts.

Länsstyrelsens genomförande av klassificeringsprocessen bör utföras inom ramen för finansieringen av tillsynsvägledningen för dammsäkerhet. Svenska kraftnät fördelar medel från elberedskapsanslaget till länsstyrelserna efter en fördelningsnyckel baserad på antal dammanläggningar som omfattas av kravet på utredning av konsekvenser i respektive län.

Utredningens bedömning: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Statskontoret* anser att förslaget att avsätta mer resurser för tillsynen kommer att öka länsstyrelsernas möjligheter att bedriva egeninitierad tillsyn.

Ekonomistyrningsverket stöder utredningens förslag att dammsäkerhetstillsynen bör finansieras med avgifter. Dessutom anser myndigheten att en myndighet måste följa upp kostnaden för faktisk tillsyn med ett visst intervall. Om tillsynsavgiften ska tillfalla länsstyrelserna som genomför tillsynen behöver en utredning ske om formerna för detta. Myndigheten menar att även klassificeringen eventuellt kan finansieras av den årliga tillsynsavgiften.

Havs- och vattenmyndigheten stöder förslag om finansiering av länsstyrelsens dammsäkerhetstillsyn men anser att ägare av alla dammar och vattenkraftverk ska betala årliga tillsynsavgifter.

Naturvårdsverket anser att det är lämpligt med årliga tillsynsavgifter men att det krävs utökade tillsynsresurser vid länsstyrelserna för att de ska kunna ge en motprestation. Myndigheten, som har fokus på dammar inom gruvinindustrin, uppmärksammar regeringen på att dessa verksamheter med utredningens förslag skulle få dubbla tillsynsavgifter enligt miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen i Växjö tillstyrker utredningens förslag med anledning av att modellen ansluter till PPP och miljöbalkens system för kostnadstäckning av myndigheternas arbete.

Länsstyrelsen i Dalarnas län stöder utredningens förslag med schablonavgifter för dammsäkerhetstillsyn och framhåller att det är viktigt att tillsynsavgifterna verkligen öronmärks för dammsäkerhetstillsynen och kommer dammsäkerheten till del. Länsstyrelsen framför vidare att schablonavgifter för tillsyn av vattenverksamheter bör införas. Även *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att det är positivt att införa årliga tillsynsavgifter men anser att hanteringen av avgiften måste kunna skötas på ett administrativt effektivt sätt.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att tillsynsavgifternas storlek bör beslutas först när klassificeringen är genomförd.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att länsstyrelserna bör kunna få kostnadstäckning för de arbetsinsatser som en tillsynsavgift inte täcker fullt ut.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att avgifternas storlek kan ifrågasättas när det gäller dammar som bedrivs utan kommersiellt syfte, exempelvis för att utestänga vatten.

Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Uppsala län samt *SveMin* anser att tillsynsavgiften ska tas ut per dammanläggning och inte per damm och menar att en begränsning av tolkningsmöjligheterna vore önskvärt.

Svensk Energi och *Sjöfartsverket* anser att de föreslagna schablonavgifterna för dammsäkerhetstillsyn av dammar i klass A och B är för höga.

Sjöfartsverket efterfrågar en närmare beskrivning av vilka kriterier som ska tillämpas för varje klass och vill se en redovisning av vad dammägaren kan förvänta sig att få i gengäld för den föreskrivna tillsynsavgiften.

Svensk Vattenkraftförening avvisar tillsynsavgifter.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår i avsnitt 4.4 finns behov av en ambitionshöjning i arbetet med dammsäkerhet och därtill hörande frågor hos berörda myndigheter, länsstyrelser, kommuner och företag för att motsvara de säkerhetskrav som i dag måste ställas på dammarna. Detta arbete ska ske inom ramen för befintliga medel och nedan särskilt beskrivna avgifter.

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har i uppdrag att löpande följa dammsäkerhetens utveckling och rapportera till regeringen. Enligt budgetpropositionen (prop. 2012/13:1) kan elberedskapsavgiften användas till dammsäkerhetsåtgärder. Regeringen föreslår att ambitionshöjningen av Svenska kraftnäts arbete med dammsäkerhetsåtgärder och tillsynsvägledning även i fortsättningen att finansieras av dessa medel. I dag uppgår kostnaden för Svenska kraftnäts dammsäkerhetsarbete till cirka 15,5 miljoner kronor. Enligt utredningen bedöms den totala kostnaden för Svenska kraftnäts framtida arbete med tillsynsvägledning och främjande uppgå till 20–22 miljoner kronor. Regeringen finner inte skäl att tillföra medel för ett nytt anslag avseende Svenska kraftnäts arbete med tillsynsvägledning, såsom utredningen har föreslagit.

Regeringen föreslår att länsstyrelsernas arbete med klassificeringen av dammarna finansieras av elberedskapsanslaget. Utredningen har bedömt kostnaden till totalt ca 4 miljoner kr över tre års tid. Upplysningsvis uppgår elberedskapsanslaget i dag till 255 miljoner kr per år som inhämtas genom fastställda avgifter från elnätskunder. Regeringen avser att ge Svenska kraftnät i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna ta fram en fördelningsnyckel för dessa medel som ska överföras till länsstyrelserna.

Utredningen har bedömt att den årliga tillsynsavgiften för dammsäkerhet bör utformas som en schablonavgift och bedöms uppgå till följande belopp per damm:

Dammsäkerhetsklass A 96 000 kronor

Dammsäkerhetsklass B 32 000 kronor

Dammsäkerhetsklass C 6 400 kronor

Tillsynsarbetet omfattar bl.a. granskning och uppföljning av dokumentation samt åtgärder som krävs för att verksamhetsutövarna ska följa föreslagna och redan gällande rutiner och krav. Det förutsätter både s.k. skrivbordsgranskning och tillsynsbesök. Tillsynsavgiften baseras på den uppskattade tid som kommer att läggas på tillsynsarbetet av länsstyrelserna avseende dammar i klasserna A–C. För dammar i klass A motsvarar avgiften en tillsynstid om 15 dagar, för dammar i klass B en tillsynstid om 5 dagar och för dammar i klass C en tillsynstid om 1 dag.

Regeringen bedömer att de föreslagna schablonavgifterna för länsstyrelsernas tillsynsarbete står i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande orsakar myndigheten. En avgift ska täcka statens kostnader för motprestationen. Den ska således inte sättas i relation till det ekonomiska värdet som motprestationen har för den enskilde. En viss schablonisering vid utformningen av avgifterna i detta samman-

hang är nödvändig, men med viss möjlighet till jämkning av avgiften om en dammanläggning med flera dammar ägs av en och samma ägare. Regeringen finner att tillsynsavgiften ska disponeras av den länsstyrelse som utför tillsynen. Verksamheten styrs av efterfrågan då dammarna är ojämnt fördelade över landet och länsstyrelser. Om avgiften disponeras av myndigheten och särredovisas i länsstyrelsernas årsredovisning innebär detta en säkerställd styrning och kontroll av verksamheten. Regeringen avser genom förordning att närmare reglera schablonavgifterna för länsstyrelsernas tillsynsarbete. Länsstyrelserna har redan enligt gällande regelverk möjlighet att debitera verksamhetsutövarna för tillsynsarbete. De föreslagna schablonavgifterna är en grundavgift som avser tillsynen som normalt utförs. Därutöver finns således även möjlighet till tilläggavgift enligt gällande bestämmelser.

Regeringen avser att i den aviserade kontrollstationen år 2018 följa upp hur tillsynsarbetet bedrivs och hur väl avgifterna motsvarar motprestationen samt nivån på schablonavgifterna.

15 Konsekvensanalys

15.1 Övergripande om konsekvenser

Om ett dammhaveri inträffar kan det medföra konsekvenser av olika art och omfattning för samhället och omgivningen samt människors liv och hälsa. Brister någon av de större dammarna i landet kan konsekvenserna bli mycket allvarliga. Dessa konsekvenser kan uppkomma direkt av det utströmmande vattnet eller som en följd av andra skador, såsom ras och skred omfattande byggnader, vägar och järnvägar. Skador på vägar, järnvägar, el-, tele-, vatten- och avloppssystem kan ge allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner. I vissa fall kan ett dammhaveri leda till omfattande och långvarig utslagning av infrastruktur längs en hel älvdal. Det kan även avse avbrott i elförsörjningen i stora delar av landet.

Miljöskador av olika slag kan också uppkomma. Det kan vara dels miljöskador till följd av att vattnet orsakar utströmning eller urlakning av miljöfarliga ämnen, dels direkta skador på värdefull naturmiljö. Även värdefulla kulturmiljöer kan skadas av ett dammhaveri.

För majoriteten av Sveriges cirka 10 000 dammar skulle ett dammhaveri enbart få mindre konsekvenser. För drygt 500 av dammarna skulle ett dammhaveri däremot kunna medföra betydande nationella, regionala eller lokala konsekvenser. För drygt tjugo dammar skulle ett dammhaveri innebära en svår påfrestning på samhället under lång tid.

15.2 Klassificeringssystem

Regeringen föreslår att det i miljöbalken införs en skyldighet att klassificera dammar efter de konsekvenser ett dammbrott skulle kunna orsaka. En författningsreglerad dammsäkerhetsklassificering är en förutsättning för att kunna ställa differentierade krav på verksamhetsutövarnas egen-

kontroll utifrån dammars konsekvenser i händelse av ett haveri. Klassificeringen ger också en möjlighet att differentiera tillsynens omfattning utifrån dammsäkerhetsklass.

Klassificeringssystemet föreslås innehålla tre dammsäkerhetsklasser, A, B och C, där dammsäkerhetsklass A skulle ge störst konsekvenser för samhället. En damm där dammhaveri inte bedöms ha mer än små lokala konsekvenser ska inte klassificeras.

15.2.1 Konsekvenser för berörda företag

Förslaget om konsekvensutredning innebär att ägarna till berörda anläggningar ska ta fram en konsekvensutredning som beskriver de konsekvenser ett haveri vid anläggningen kan medföra. Konsekvenserna av ett dammhaveri samt omfattningen av ägarnas befintliga utredningar av konsekvenser varierar stort. Tidsåtgången och de administrativa kostnaderna för upprättande av konsekvensutredningen kommer därför att variera.

De dammsäkerhetsklasser som regeringen föreslår överensstämmer i stort med de konsekvensklasser som anges i branschens riktlinjer RIDAS 1+, 1 och 2 respektive GruvRIDAS 1A, 1B och 2. För de ägare som redan har klassificerat sina dammar enligt RIDAS och GruvRIDAS bedömer regeringen att förslaget om dammsäkerhetsklassificering inte kommer att medföra några större administrativa åtgärder eller kostnader.

Utredningen har uppskattat att kostnaden för att upprätta en konsekvensutredning kan uppgå till 4 000–16 000 kronor per anläggning om ägaren har genomfört konsekvensklassificering enligt branschriktlinjerna RIDAS eller GruvRIDAS. De ägare som har fler anläggningar kan enligt utredningen uppnå s.k. stordriftsfördelar. Ju fler konsekvensutredningar som behöver upprättas desto mer effektivt kan de genomföras. För de större dammägarna kan den sammanlagda kostnaden för att ställa samman konsekvensutredningarna uppgå till 0,2–0,8 miljoner kronor per företag. För de mindre ägarna som bara har en eller ett fåtal anläggningar uppgår kostnaderna till i storleksordningen 10 000 kronor.

För de dammanläggningar där konsekvenserna inte tidigare har utretts kan, utöver själva upprättandet av konsekvensutredningen, bedömningar eller beräkningar avseende tänkbara dammhaverier, översvämmade områden och skadeobjekt behöva göras som underlag för denna. Om flodvågsberäkningar och identifiering av skadeobjekt behöver göras kan en konsult anlitas av dammägaren för att göra detta. Flodvågsberäkningar och identifiering av skadeobjekt som finns i översvämningsområdet kan kosta från några tusen kronor till några hundratusentals kronor beroende på omfattning och detaljeringsgrad.

För dammar i de stora kraftverksälvarna kommer underlag för utveckling av samordnad beredskapsplanering för dammhaverier och höga flöden och framväxande kunskaper om konsekvenser av dammhaverier kunna nyttiggöras även i dammägarnas arbete med konsekvensutredningar.

Regeringen uppskattar att det främst är dammanläggningar med mindre konsekvenser i händelser av dammhaveri där konsekvenserna inte tidigare har utretts. För de flesta av dessa dammanläggningar räcker det att

göra en sakkunnigbedömning av tänkbara dammhaverier, översvämmade områden och skadeobjekt. Regeringen bedömer att det endast är få ägare som kommer att behöva göra nya flodvågsberäkningar för att klassificera sin dammanläggning.

Den sammanlagda kostnaden för att upprätta konsekvensutredningar för ett tusental dammanläggningar uppskattas till cirka 5,2 miljoner kronor. Vid uträkningen av summan har det beaktats att det för den större delen av anläggningarna redan finns ett tillräckligt underlag för konsekvensutredningen.

15.2.2 Konsekvenser för länsstyrelserna

Förslaget innebär att berörda länsstyrelser under en begränsad period kommer att behöva fatta ett stort antal klassificeringsbeslut. Efter att den initiala prövningen är utförd kommer endast beslut att behöva fattas vid nyanläggning eller om klassificeringsbeslutet behöver omprövas.

Regeringen uppskattar att tidsåtgången för en länsstyrelse att granska konsekvensutredningarna och därefter fatta beslut uppgår till 0,5–1 dag per anläggning beroende på konsekvensutredningarnas omfattning. För en hantering av cirka 1 000 dammanläggningar kommer det hos länsstyrelsen att krävas tre årsarbetskrafter. Tidsåtgången för varje länsstyrelse beror på antalet dammanläggningar i länet.

Riktade medel under den period som klassificeringen pågår möjliggör en kompetensuppbyggnad på länsstyrelsen. Länsstyrelsen kommer även att tillsammans med Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) behöva utföra informationsinsatser riktade till berörda dammägare.

15.3 Rutiner för egenkontroll

Det finns redan i dag bestämmelser om egenkontroll i miljöbalken och i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Bestämmelserna är emellertid allmänt hållna.

Regeringen föreslår att rutiner för och dokumentation av egenkontroll preciseras för de anläggningar som klassificeras i dammsäkerhetsklasserna A–C. Regeringen uppskattar att drygt 500 dammanläggningar kommer att omfattas av klassificeringssystemet. Som redan nämnts ägs dessa 500 dammanläggningar av cirka 70 företag. Cirka 350 av dammanläggningarna ägs av sex stora vattenkraftsproducenter. Cirka 40 av dammägarna äger enbart en eller ett fåtal dammanläggningar. Däremellan finns ett 20-tal medelstora företag som äger något fler anläggningar.

Förslaget innebär att en ägare ska upprätta och följa ett säkerhetsledningssystem som beskriver strukturer, ansvarsområden och rutiner, med lämpliga resurser och tillgängliga tekniska lösningar. Syftet med säkerhetsledningssystemet är att det ska hjälpa verksamhetsutövaren att bygga upp och förvalta kunskap om dammen samt vara ett stöd till ett systematiskt dammsäkerhetsarbete. På samma sätt blir det klarare för tillsynsmyndigheten vilka krav som ska ställas på verksamhetsutövaren.

Vidare föreslår regeringen att ägare av en dammanläggning i dammsäkerhetsklass A–C ska utföra periodiska helhetsbedömningar av dammanläggningens säkerhet. Bedömningen ska utföras vart tionde år eller oftare om särskilda skäl föreligger.

Regeringen föreslår även att det införs krav på årlig dammsäkerhetsrapportering för samtliga dammar som klassificerats i dammsäkerhetsklasserna A–C. Omfattningen och det exakta innehållet i rapporteringen ska enligt regeringens förslag differentieras utifrån dammsäkerhetsklass och meddelas genom föreskrifter meddelade av Svenska kraftnät.

15.3.1 Konsekvenser för berörda företag

Regeringen anser att förslaget avseende rutiner för egenkontroll inte innebär mer långtgående krav än i dag. En stor del av det som förslaget avser utförs redan i dag av ägarna. Det innebär att det nya regelverket i praktiken inte medför någon större ökning av tidsåtgång eller administrativa kostnader. Att upprätta rutiner för samt genomföra och dokumentera egenkontrollåtgärderna innebär ett ständigt pågående arbete som det är svårt att uppskatta kostnader för.

Tydligare och mer sammanhållna regler är en fördel för företagen. Det ger ägarna en större förutsägbarhet vad gäller de krav tillsynsmyndigheten kan ställa.

Tydliga regler ger även förutsättningar för att bestämmelserna kommer att tillämpas på samma sätt över hela landet.

Den dokumentation som kommer att behöva tas fram inom ramen för de föreslagna egenkontrollåtgärderna kan även användas som underlag för krav enligt annan lagstiftning.

Det är cirka 70 företag som berörs av kravet på årsrapportering. Tidsåtgången för den årliga dammsäkerhetsrapporten beräknas uppgå till 0,5–1 dag per anläggning. Rapporteringens omfattning differentieras och för dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A beräknas tidsåtgången till fem arbetsdagar per anläggning.

Kostnaderna per dammägare för att upprätta årsrapporteringen beror på antalet dammanläggningar och de ingående dammarnas dammsäkerhetsklass. För de stora vattenkraftsproducenterna uppskattas den årliga administrativa kostnaden till mellan 0,2 och 0,9 miljoner kronor per företag. För de mindre dammägarna som äger en eller några få dammanläggningar i dammsäkerhetsklass C uppskattas den årliga administrativa kostnaden i storleksordningen 10 000 kronor. Den totala administrativa kostnaden för den årliga rapporteringen för alla dammanläggningar i dammsäkerhetsklasserna A, B och C uppskattas till 3,8 miljoner kronor.

15.3.2 Konsekvenser för Svenska kraftnät

Svenska kraftnät meddelar föreskrifter inom ramen för sitt utökade uppdrag.

15.4 Förstärkt dammsäkerhetstillsyn

Regeringen föreslår att tillsynen över dammsäkerhet ska ligga kvar på länsstyrelsen. Regeringen anser dock att dammsäkerhetstillsynen såsom den utövats hittills inte har varit tillfredsställande. För att uppnå en effektivare och mer likriktad tillsyn krävs att tillsynen utförs av handläggare med dammsäkerhetskompetens och enligt en utarbetad tillsynsrutin. En särskild tidrapporteringskod för tillsyn av dammsäkerhet bör användas. I och med att en sådan kod finns tillgänglig möjliggörs planering och uppföljning av dammsäkerhet som ett eget tillsynsområde.

Dammsäkerhetstillsynen avseende anläggningar i dammsäkerhetsklass A–C ska bedrivas av dammsäkerhetshandläggare med dammsäkerhetskompetens i de län som har dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A. I län utan dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A bedrivs dammsäkerhetstillsynen av vattenhandläggare.

Regeringen menar att det är lämpligt att bygga upp dammsäkerhetskompetens på de länsstyrelser som har tillsynsansvar för dammarna som skulle innebära särskilt stora konsekvenser i händelse av ett dammbrott, dvs. dammar i dammsäkerhetsklass A. Dessa län är Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Dalarna, Värmland och Västra Götaland. Dessa län har dessutom relativt sett många dammar i dammsäkerhetsklass B och C inom sina geografiska områden vilket möjliggör för minst en dammsäkerhetshandläggare per länsstyrelse att arbeta med dammsäkerhetsfrågor som huvudsyssla.

Regeringen anser att dammsäkerhetstillsynen bör genomföras enligt tydliga rutiner och följas upp. Tillsynen ska utgå från årsrapporteringen. Tiden för länsstyrelsen att planera tillsynen, granska och analysera den årliga dammsäkerhetsrapporteringen, utföra tillsynsbesök och återkoppla till ägaren beräknas uppgå till i genomsnitt 0,2–3 veckor per anläggning och år. Tidsåtgången antas variera beroende på vilken dammsäkerhetsklass anläggningen i fråga har.

15.4.1 Finansiering av dammsäkerhetstillsynen

Med anledning av regeringens ovanstående förslag kommer såsom redan nämnts ytterligare rekrytering att behöva ske till länsstyrelsen. För att finansiera den mer omfattande dammsäkerhetstillsynen har utredningen föreslagit att ägare av anläggningar i dammsäkerhetsklass A–C ska betala en fast årlig tillsynsavgift. Avgiften ska utformas som en schablonavgift och motsvara den tillsyn som länsstyrelsen utför.

De årliga schablonavgifterna för dammsäkerhetstillsynen uppskattas till 96 000 kronor för dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A, 32 000 kronor för dammanläggningar i dammsäkerhetsklass B samt 6 400 kronor för dammanläggningar i dammsäkerhetsklass C. Schablonavgifterna beräknas utifrån uppskattat tid för tillsyn per dammanläggning.

Tillsynen ska följas upp för att säkerställa att utförd tillsyn motsvarar den avgift som betalas.

Det finns en möjlighet att redan idag debitera tillsynen med timavgifter, men det görs sällan. En avgift på 800 kronor per timme för utförd tillsyn kan debiteras.

15.4.2 Konsekvenser för berörda företag

En fast årlig avgift för dammsäkerhetstillsyn innebär att företagen påförs en kostnad. Förslaget ligger i linje med den centrala principen inom miljörätten om att förorenaren ska betala. En fast årlig avgift innebär även en större förutsägbarhet för ägaren och mindre administrationskostnader.

För de större vattenkraftproducenterna uppskattas den årliga kostnaden för avgift för dammsäkerhetstillsyn uppgå till 0,8–2,6 miljoner kronor. För de mindre dammägarna uppskattas den årliga tillsynsavgiften uppgå till 6 400–40 000 kronor, beroende på antal dammanläggningar och de ingående dammarnas dammsäkerhetsklass.

15.4.3 Konsekvenser för länsstyrelsen

De fasta avgifterna för finansiering av tillsynen gör att länsstyrelserna kan utveckla sin kompetens inom dammsäkerhet genom både vidareutbildning och anställning av ny personal. Det är lättare att administrera en fast årlig avgift än en timavgift. Det innebär att avgiften kommer att debiteras i större utsträckning än hittills.

15.5 Tillsynsvägledning

Regeringen föreslår att Svenska kraftnät som central myndighetsfunktion för dammsäkerhet även fortsättningsvis ska utföra tillsynsvägledande och främjande arbetsuppgifter. Instruktionen för affärsverket kommer att kompletteras med ett antal arbetsuppgifter.

15.5.1 Konsekvenser för Svenska kraftnät

Att Svenska kraftnäts uppdrag avseende dammsäkerhet utökas medför att den totala arbetsbördan för dammsäkerhetsfrågorna uppskattats till sex årsarbetskrafter. Det innebär att Svenska kraftnät måste anställa personal, utveckla sin tillsynsvägledning och utfärda föreskrifter m.m.

15.6 Förstärkt beredskap för dammhaveri

Regeringen föreslår inte någon författningsändring utan bedömer att det redan framgår av befintlig reglering att det är länsstyrelsen som har ansvaret att utveckla och samordna beredskapen för dammhaveri inom länet. Regeringen understryker vikten av att såväl kommuner som länsstyrelser ska planera räddningstjänsten på ett sådant sätt att damm-

haverier kan hanteras på ett effektivt sätt. Dammägarens deltagande i en sådan planering är en förutsättning för att planeringen ska fungera.

Däremot bedömer regeringen att det behövs mer vägledning om hur planeringen av räddningstjänst och krisberedskap bör ske för dammhaveri och att det bör tas fram goda exempel. Sådan vägledning bör enligt regeringen tas fram av Svenska kraftnät och MSB.

Regeringen anser att den pågående utvecklingen av beredskapen längs de större reglerade vattendragen bör fortsätta i enlighet med Svenska kraftnäts övergripande plan för detta.

Skyldigheten att komplettera kommunernas beredskap föreligger redan i dag i enlighet 2 kap. 4 § LSO. Det gäller dock endast ägare av de anläggningar vars verksamhet har bedömts farlig enligt angiven bestämmelse. I nuläget omfattas drygt 100 dammanläggningar av bestämmelsen. Det är rimligt att ägare till dessa dammanläggningar står för kostnaden för upprättande och underhåll av varningssystem om man bedömer att det behövs.

15.6.1 Konsekvenser för berörda företag

Kravet på delaktighet i planeringen av räddningstjänst och krisberedskap för dammhaveri innebär ingen ny skyldighet. Däremot innebär det faktum att man genomför planering per vattendrag en omfattande arbetsinsats för berörda ägare. Arbetet genomgår en ständig utveckling och är därför svår att kostnadsuppskatta.

Kostnaden för att upprätta och driva system för varning av allmänheten uppskattas till några miljoner kronor per älv för de stora reglerade älvarna. Systemet bör enligt regeringen finansieras av ägare till de dammar som omfattas av bestämmelserna om farlig verksamhet. Antalet sådana dammar och ägarförhållandena skiljer sig åt mellan vattendragen. Det går därför inte att ange en kostnad per ägare.

15.6.2 Konsekvenser för länsstyrelser och kommuner

En mer omfattande planering av räddningstjänst och krisberedskap för dammhaveri än i dag kommer att innebära en större arbetsinsats för berörda länsstyrelser och kommuner. Vissa länsstyrelser och kommuner har redan framtagna beredskapsplaner.

Länsstyrelserna bör enligt regeringen verka för att älvgruppernas funktion som forum för samordning och initiering av planering av räddningstjänst och krisberedskap för dammhaveri förstärks.

15.6.3 Konsekvenser för MSB och Svenska kraftnät

Att utarbeta en vägledning för planering av räddningstjänst och krisberedskap för dammhaverier innebär en kostnad för Svenska kraftnät och för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Att genomföra nationella årliga älvgruppsträffar innebär också en utökad kostnad för myndigheterna. Kostnaderna bedöms dock inrymmas i myndigheternas befintliga medel.

15.7 Skydd och säkerhet

Om verksamheten vid en damm omfattas av bestämmelserna i säkerhets-skyddslagen (1996:627) men damminnehavaren inte har vidtagit de åtgärder som krävs enligt den lagen är det angeläget att dessa åtgärder vidtas.

För att säkerställa att så sker är det lämpligt att vägledning och goda exempel tas fram avseende hur det fysiska skyddet för dammar kan utformas. Sådan vägledning bör tas fram av Svenska kraftnät i samråd med branschen.

Regeringen anser att allmänheten har ett befogat intresse av att vissa dammanläggningar omfattas av det mer långtgående skydd som skyddslagen ger. Det finns ett behov av att tydliggöra vilka dammar som bör utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Svenska kraftnät ska vägledning bör därför hållas uppdaterad.

Det är angeläget att ansvariga aktörer, för varje enskild anläggning i de av utredningen föreslagna dammsäkerhetsklasserna A och B, noga överväger om det finns anledning att ansöka hos Länsstyrelsen om att anläggningen ska beslutas vara ett skyddsobjekt.

15.7.1 Konsekvenser för berörda företag

Det är främst de företag inom elförsörjningen som äger dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A som kan beröras av säkerhets-skyddslagen och skyddslagen. Vissa företag med dammanläggningar i dammsäkerhetsklass B kan också komma att beröras. Det är uppskattningsvis sju företag som har dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A och ytterligare cirka 20 företag som har dammanläggningar i dammsäkerhetsklass B men inte i A. De företag som äger dammanläggningarna i dammsäkerhetsklass A äger också merparten av dammanläggningarna i dammsäkerhetsklass B. Dessa företag ska göra säkerhetsanalyser enligt säkerhets-skyddslagen om de omfattas av den lagen.

De bör också överväga om det finns behov av att dammarna i dammsäkerhetsklass A och B ska beslutas vara skyddsobjekt. Företagen bör aktivt medverka i samverkansprojekt med Svenska kraftnät i upprättandet av vägledningar.

15.7.2 Konsekvenser för Svenska kraftnät

Svenska kraftnät ska enligt regeringen förtydliga, uppdatera och i viss mån ta fram nya vägledningar med avseende på dammar. Utvecklingen bör ske i samverkan med branschen.

Svenska kraftnät kommer även att behöva utföra informationsinsatser till berörda dammägare.

16 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

11 kap.

I detta kapitel regleras vattenverksamhet. I 2–5 §§ definieras ett antal begrepp enligt följande. I 2 § definieras vattenverksamhet, i 3 § definieras vattenanläggning, i 4 § definieras vattenområde samt i 5 § definieras vattentäkt, vattenreglering och vattenöverledning.

I lagrådsremissen föreslås nu en ändrad struktur av de paragrafer där de olika begreppen definieras enligt följande.

I 2 § definieras nu vattenområde, som tidigare definierades i 4 §, och dessutom ges en definition av begreppet markavvattning, som tidigare inte uttryckligen definierats.

Den tidigare 2 § benämns nu 3 § och där definieras, liksom tidigare, vattenverksamhet med endast några redaktionella ändringar.

Den tidigare 3 § benämns nu 4 § och där definieras, som tidigare, vattenanläggning. Dessutom definieras två nya begrepp, som inte tidigare har definierats, nämligen damm och dammhaveri.

I 5 § föreslås bara vissa redaktionella ändringar.

11 kap.

2 § I detta kapitel avses med

***vattenområde:** ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd, och*

***markavvattning:** en åtgärd som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål.*

I paragrafen, som är ny, definieras begreppen vattenområde och markavvattning.

Definitionen av vattenområde har överförts oförändrad från den tidigare 4 §.

Begreppet markavvattning är inte tidigare uttryckligen definierats i kapitlet. Däremot nämns markavvattning i definitionen av begreppet vattenverksamhet i den tidigare 2 § 4.

Beskrivningen har överförts oförändrad och utgör nu en uttrycklig definition.

3 § Med *vattenverksamhet* avses i detta kapitel

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,

2. fyllning eller pålning i ett vattenområde,

3. bortledande av vatten från ett vattenområde,

4. grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde,

5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,

6. bortledning av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta,

7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller

8. markavvattning.

I paragrafen, som tidigare benämndes 2 §, definieras, som tidigare, begreppet vattenverksamhet.

I punkten 1 nämns inte längre damm explicit eftersom begreppet damm nu definieras i den nya 4 §.

Ett antal redaktionella ändringar har dessutom gjorts i paragrafen.

4 § I detta kapitel avses med

vattenanläggning: en anläggning, som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till en sådan anläggning,

damm: en vattenanläggning vars syfte är att dämna upp eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material,

dammhaveri: ett okontrollerat utströmmande av det vatten eller den blandning av vatten och annat material som dammen är avsedd att dämna upp eller utestänga.

I paragrafen, som tidigare benämndes 3 §, definieras, som tidigare, begreppet vattenanläggning. En mindre redaktionell ändring har gjorts i texten.

Dessutom har två nya definitioner lagts till.

I andra stycket definieras begreppet damm. Syftet med definitionen är främst att avgränsa de vattenanläggningar som ska omfattas av den reglering som föreslås i lagrådsremissen.

En förutsättning för att en anläggning ska falla under definitionen är att den utgör en vattenanläggning enligt definitionen i första stycket. En förutsättning för detta är i sin tur att vattenanläggningen har tillkommit genom en vattenverksamhet enligt definitionen i den nya 3 §. Av den definitionen framgår att vattenverksamhet bara kan förekomma i naturligt förekommande vatten. Därmed utesluts från definitionen av damm konstgjorda vattenanläggningar, såsom prydnadsdammar, plaskdammar på lekplatser och bassänger i såväl utomhus- som inomhusbad samt andra liknande konstgjorda anläggningar.

En förutsättning för att dammen ska utgöra en vattenanläggning är alltså att den har tillkommit genom en vattenverksamhet, dvs. en verksamhet i naturligt vatten. Definitionen av vattenverksamhet i den nya 3 § innehåller en rad olika aktiviteter. Redan i punkten 1 nämns uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde.

Därmed omfattas alla dammar i naturligt vatten av definitionen av damm.

En damm är alltså anläggning som dämmer upp vatten. Den vattenmängd som däms upp av dammen benämns i allmänhet magasin.

Exempel på dammar är kraftverks-, reglerings- och spärrdammar.

Kraftverksdammar förekommer vid vattenkraftverk och ligger vanligtvis i en älv eller å. Vattnet i magasinet nyttjas för att driva de turbiner som finns i själva kraftverket, varefter vattnet släpps ut på lägre nivå än

vattennivån i magasinet. Turbinerna driver i sin tur den generator som alstrar elektricitet som sedan matas ut på det elektriska kraftnätet.

Vattenflödet genom kraftstationen regleras genom ett antal luckor i dammen som kan hållas stängda men också öppnas mer eller mindre. Dessa luckor benämns med ett samlingsnamn intag.

En annan viktig anordning vid en kraftverksdamm är de så kallade avbördningsanordningarna. Vattennivån i magasinet påverkas av den naturliga tillrinningen av vatten och av mängden vatten som tappas genom intaget. Vattennivån i magasinet regleras så att den inte överstiger dämmningsgränsen eller understiger sänkingsgränsen enligt vattenhushållningsbestämmelser. För att undvika att vattenståndet i magasinet överstiger tillåten dämmningsnivå, vilket kan sätta dammens säkerhet i fara, spillar man vid behov ut vatten som då inte passerar genom kraftverket. Detta sker genom avbördningsanordningarna.

Eftersom definitionen av vattenanläggning också omfattar manöveranordningar som hör till anläggningen omfattas också avbördningsanordningar och intag av definitionen av damm.

Definitionen av damm omfattar inte bara vattenanläggningar som dämmer upp vatten utan också sådana som utestänger vatten.

En typ av vattenanläggning vars syfte är att utestänga vatten är så kallade invallningar. Sådana finns vid vissa låglänta områden med översvämningrisk. De syftar till att förhindra översvämningar i dessa områden till följd av höga vattenstånd i havet eller i sjöar eller höga flöden i vattendrag, som ligger i närheten av dessa områden.

En invallning är en vattenanläggning enligt nya 4 § första stycket eftersom den har tillkommit genom vattenverksamhet enligt den nya 3 § 8, där markavvattning nämns som vattenverksamhet. Med markavvattning avses enligt den nya 2 § bland annat en åtgärd som utförs för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. En invallning omfattas därmed av den nya definitionen av damm.

Av definitionen av markavvattning framgår att flera olika typer av åtgärder än den nu nämnda utgör markavvattning. Här rör det sig dock om avvattning av betydligt mindre områden och betydligt mindre mängder vatten som utestängs. De fördämningar som uppstår vid dessa typer av avvattning faller visserligen inom ramen för definitionen av damm men de små områden och de små vattenmängder det handlar om medför att de inte omfattas av den reglering som föreslås i lagrådsremissen.

En typ av vattenanläggning som syftar till att både dämna upp och utestänga vatten är slussar. Deras syfte är nämligen att upprätthålla en viss vattennivå såväl ovanför som nedanför slussportarna och anslutande konstruktioner. De omfattas alltså av definitionen av damm.

I anslutning till själva slussen finns normalt en uppbyggd konstruktion som dämmer upp eller utestänger vatten i närheten av slussen. Även sådana konstruktioner omfattas av definitionen.

Många slussar kommer dock inte att omfattas av den föreslagna regleringen eftersom ett haveri av slussen inte medför de konsekvenser som krävs för att regleringen ska bli tillämplig.

Slutligen ska uppmärksammas att definitionen inte bara omfattar dammar som dämmer upp eller utestänger vatten utan också sådana

dammar som dämmer upp eller utestänger blandningar av vatten och annat material. Därmed innefattas även gruvdammar i definitionen av damm.

I *tredje stycket* definieras begreppet dammhaveri. En damm ska upprätthålla en dämmande funktion i syfte att innehålla eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material. Om denna funktion inte fungerar och detta leder till ett genombrott i dammen, dess grundläggning eller anslutande mark som medför ett okontrollerat utströmmande av uppdämt vatten eller blandning av vatten och annat material utgör det ett dammhaveri.

Ett dammhaveri föreligger både om dammen hastigt havererar och om den successivt eroderas. Även när en okontrollerad utströmning beror på felmanövrering föreligger ett genombrott i dammen och således ett dammhaveri i bestämmelsens mening.

Dammhaveri föreligger däremot inte när dammen fullgör sin dämmande eller utestängande funktion men vattnet ändå strömmar över dammkrönet eller omgivande mark. Detta kan dock få till följd att dammen havererar.

Frågorna har berörts i avsnitt 6.

5 § I detta kapitel avses med

vattentäkt: bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning,

vattenreglering: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet, och

vattenöverledning: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

Redaktionellt har paragrafens tidigare tre stycken sammanförts till ett stycke. Innebörden är oförändrad.

18 § Den som är skyldig att underhålla en damm för vattenreglering ska ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot dammhaveri. Detta gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som den underhållsskyldige svarar för har vållat skadan.

En underhållsskyldig som visar att dammhaveriet orsakats av en krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror är dock fri från ansvar.

I *första stycket* har ordet dammanläggning bytts ut mot damm. Dessutom har orden "utströmmande vatten (dammhaveri)" bytts ut mot ordet "dammhaveri". Därmed inkluderas även utströmmande blandning av vatten och annat material, som ingår i definitionen av dammhaveri enligt den nya 4 §.

24 § En damm ska vara klassificerad i en dammsäkerhetsklass, om dammen vid ett dammhaveri kan medföra

1. förlust av människoliv,

2. förstörelse av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § andra stycket,

3. störning i elförsörjningen,
4. förstörelse av infrastruktur,
5. förstörelse av eller störning i samhällsviktig verksamhet,
6. miljöskada, eller
7. ekonomisk skada.

Första stycket gäller inte dammar som har uppförts för att tillfälligt torrlägga ett område i samband med ett bygg- eller anläggningsarbete.

Första stycket 1 gäller inte om risken för förlust av människoliv är försumbar. Första stycket 2–7 gäller inte konsekvenser som har liten betydelse från samhällelig synpunkt.

Paragrafen är ny. Syftet med bestämmelsen om klassificering är att identifiera de dammar som skulle kunna orsaka konsekvenser för samhället om de havererar. Bestämmelsen avser såväl befintliga som nya dammar.

I *första stycket* anges att dammar ska klassificeras i en dammsäkerhetsklass om vissa förutsättningar föreligger, nämligen om ett dammhaveri kan medföra någon, några eller alla av de konsekvenser som nämns i punkterna 1–7.

I *andra stycket* anges att temporära dammar inte omfattas av kravet på klassificering oavsett dess eventuella konsekvenser vid ett dammhaveri. Därmed omfattas de heller inte av regleringen i övrigt.

I *tredje stycket* anges att bestämmelserna i första stycket inte gäller om risken för de konsekvenser som anges i punkten 1 endast är försumbar. Frågan behandlas nedan under punkten 1. Dessutom anges att konsekvenser enligt första stycket 2–7 som endast har liten betydelse från samhällelig synpunkt inte ska beaktas vid tillämpning av första stycket.

Av de konsekvenser som anges i första stycket, med undantag för förlust av människoliv enligt punkten 1, framgår att paragrafen endast är tillämplig vid konsekvenser som har samhällelig betydelse. Konsekvenser som bara berör enskilda ska alltså inte beaktas.

Förlust av människoliv ska dock alltid beaktas. Endast då risken för förlust av människoliv är försumbar ska denna konsekvens inte beaktas, vilket framgår av tredje stycket.

Vid bedömningen om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv, enligt *punkten 1*, ska alltså varje risk som inte kan anses försumbar beaktas.

Vid bedömningen ska man därför utgå från huruvida människor normalt kan förväntas vistas i det område som kommer att översvämmas vid ett dammhaveri. Om det är fråga om bebyggda områden med bostadshus, arbetsplatser, andra byggnader eller samlingsplatser där människor normalt vistas föreligger det alltid en påtaglig risk för förlust av människoliv. Detsamma gäller välbesökta friluftsområden där människor kan förväntas vistas mer frekvent.

Om det däremot är fråga om ett helt oexploaterat område som inte ligger i närheten av något samhälle och där människor därför mer sällan uppehåller sig får risken anses vara försumbar och behöver då inte beaktas.

I *punkten 2* anges förstörelse av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § andra stycket. Begreppet områden av intresse för kulturmiljövården preciseras närmare i nämnda paragrafs

första stycke. Med sådana områden avses mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras kulturvärden.

Med orden fysisk miljö i övrigt avses framför allt den bebyggda miljön och landskapsbilden.

Riksantikvarieämbetet ansvarar för att utpeka de områden som är av riksintresse för kulturmiljövården, vilket framgår av 2 § 4 förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Vid bedömningen av om konsekvenserna på dessa områden endast har liten betydelse från samhälls- eller synpunkt eller ej ska man beakta hur omfattande skadorna kan komma att bli och om det är möjligt att återställa dessa. Går det att återställa skadorna ska bedömningen även beakta hur lång tid det kan ta och kostnaderna för ett återställande.

Störning i elförsörjningen, enligt *punkten 3*, kan uppstå på såväl nationell och regional som lokal nivå.

Vid ett dammhaveri kan det utströmmande vattnet direkt översvämma transformatorstationer och spola bort de stolpar som håller uppe ledningarna. Stationer och stolpar kan också raderas genom att marken de står på blir underminerad av det utströmmande vattnet eller till följd av att träd eller andra föremål som har rubbats faller över ledningarna. I sådana fall blir resultatet i de allra flesta fall att elöverföringen avbryts.

Om en sådan störning uppstår på stamnätet eller på regionledningar torde störningen alltid bli sådan att den ska beaktas enligt paragrafens första stycke. Detsamma kan gälla om störningen uppstår på ett lokalnät. Om störningen endast kan förväntas förorsaka att några enstaka hushåll drabbas av elavbrott torde störningen kunna anses ha endast liten betydelse från samhälls- eller synpunkt enligt tredje stycket.

Eftersom störningar i elförsörjningen i sig orsakar allvarliga konsekvenser från samhälls- eller synpunkt i de allra flesta fall bör dock kostnader och tidsåtgång för återställning i dessa fall inte ges fullt ut samma tyngd som enligt *punkten 2* vid en bedömning enligt tredje stycket.

Det bör uppmärksammas att störningar enligt denna punkt, i motsats till de flesta störningar enligt övriga punkter, i extrema fall kan få riksomfattande konsekvenser.

Med infrastruktur, enligt *punkten 4*, avses framför allt väg- och järnvägsnät samt flygplatser men dit hör även all bebyggelse.

Vid bedömningen av konsekvenserna på dessa områden ska samma synsätt tillämpas som angetts under *punkten 3*.

Samhällsviktig verksamhet, enligt *punkten 5*, utgörs bl.a. av verksamhet vid sjukhus, vatten- och avloppsanläggningar samt telenätet.

Vid bedömningen av konsekvenserna på dessa områden ska samma synsätt tillämpas som angetts under *punkten 3*.

Med miljöskada, enligt *punkten 6*, avses skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med ekonomiska skador, enligt *punkten 7*, avses de indirekta konsekvenser som uppstår till följd av andra skador orsakade av ett dammhaveri. Det kan t.ex. vara förlust av kraftproduktion när vattenkraftverk och nätinfrastuktur förstörs, produktions- och inkomstbortfall för industrier och att transporter förhindras till följd av förstörd infrastruktur.

Vid bedömningen av konsekvenserna på dessa områden ska samma synsätt tillämpas som angetts under punkten 3. En sådan miljökada som avses i 10 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, allvarlig miljökada, kan aldrig anses ha en liten betydelse från samhällelig synpunkt.

Frågorna har berörts i avsnitt 8.

25 § Vid klassificering enligt 24 § ska dammen vara klassificerad i

1. dammsäkerhetsklass A, om ett dammhaveri kan leda till en kris som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner,

2. dammsäkerhetsklass B, om ett dammhaveri kan leda till stora regionala och lokala konsekvenser eller störningar och dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A, och

3. dammsäkerhetsklass C, om dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A eller B.

Om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv och risken för detta inte är försumbar, ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B.

I paragrafen, som är ny, anges i *första stycket* att dammar som ska klassificeras enligt 24 § ska klassificeras i någon av dammsäkerhetsklasserna A, B eller C.

Klassificeringen ska ske utifrån allvaret av de samhälleliga konsekvenser som ett dammhaveri kan få. Det är allvaret av de sammanlagda konsekvenserna av ett dammhaveri som ska bedömas.

I *punkten 1* anges vilka dammar som ska klassificeras i dammsäkerhetsklass A. Detta ska ske om konsekvenserna av ett dammhaveri kan leda till en nationell kris som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner.

Definitionen av en nationell kris i paragrafen är densamma som regeringen avsåg med en kris i regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (skr. 2009/10:124).

Utmärkande för en kris är att den inte kan hanteras med normala resurser och organisation, att den är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att det krävs samordnade åtgärder från flera aktörer för att lösa krisen.

I *punkten 2* anges vilka dammar som ska klassificeras i dammsäkerhetsklass B. Detta ska ske om ett dammhaveri kan leda till stora regionala eller lokala konsekvenser eller störningar och dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A.

I detta fall handlar det främst om konsekvenser och störningar som har en regional utsträckning, dvs. de berör ett större område än bara en enstaka ort. Utsträckningen blir dock inte så stor att en nationell kris uppstår.

Att konsekvenserna och störningarna ska vara stora innebär att konsekvenserna i form av skador av olika slag blir omfattande, dyrbara att reparera och tar lång tid att åtgärda samt att störningarna i form av avbrutna samhällsfunktioner blir långvariga och dyrbara att avhjälpa.

För klassificering i denna klass räcker det alltså med att långvariga störningar *eller* stora konsekvenser kan befaras uppstå vid ett dammhaveri. I de flesta fall torde dock båda konsekvenserna uppstå.

Med störningar avses exempelvis avbrott i elförsörjningen, avbrutna väg- och järnvägsförbindelser och avbrott i telenätet, dvs. sådana konsekvenser som anges i 24 § 3–5.

Med konsekvenser avses de konsekvenser som anges i 24 § 1, 2, 6 och 7. Vid bedömningen av om konsekvenserna kan antas bli stora ska inte bara deras utsträckning beaktas. Dessutom ska man göra samma bedömning som anges i författningskommentaren till 24 § 3.

Även om ett dammhaveri bara kan leda till lokala konsekvenser och störningar ska dammen klassificeras i denna klass om konsekvenserna och störningarna kan förväntas bli stora enligt vad som nyss sagts.

I *punkten 3* anges vilka dammar som ska klassificeras i dammsäkerhetsklass C. Det gäller alla dammar som inte ska klassificeras i A eller B. En förutsättning är dock att de över huvud taget ska klassificeras enligt bestämmelserna i 24 §.

Om bestämmelserna i 24 § tredje stycket är tillämpliga på en damm ska den inte klassificeras alls.

De konsekvenser av ett dammbrott i dammsäkerhetsklass C som kan förutses består av tillfälliga störningar med lokala konsekvenser, exempelvis skador på lokal infrastruktur, skador på egendom eller miljöskador.

En damm får inte klassificeras i dammsäkerhetsklass C om ett dammbrott kan medföra förlust av människoliv och risken för detta inte är försumbar enligt 24 § tredje stycket, vilket framgår av *andra stycket*. En sådan damm ska alltid klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B utifrån de förutsättningar som gäller för klassificering i dessa två klasser. Om denna risk föreligger men förutsättningarna i övrigt talar för dammsäkerhetsklass C torde dammsäkerhetsklass B vara den som blir aktuell.

Frågorna har berörts i avsnitt 8.

26 kap.

9 § En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana förelägganden eller förbud som

1. är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer, eller

2. gäller säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats enligt 11 kap. 24 och 25 §§.

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, får det inte beslutas förelägganden om begränsning av utsläppen eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle

syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Detta gäller inte förelägganden som i fråga om dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

Paragrafen ändras på så sätt att undantaget från regeln om bindande verkningar hos tillståndsdomar och tillståndsbeslut utvidgas.

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att man, avseende dammar som klassificerats i enlighet med 11 kap. 24 § miljöbalken, kan ingripa mot en tillståndshavare också när sådana avgöranden föreligger om det behövs för att säkerhetsnivån hos en damm ska uppnå den nivå som bör eftersträvas enligt den reglering som nu föreslås.

Övriga ändringar är redaktionella.

Frågan har berörts i avsnitt 9.

19 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om dammar som ska klassificeras enligt 11 kap. 24 och 25 §§ meddela föreskrifter om

1. skyldighet att se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammarnas säkerhet och de konsekvenser enligt 11 kap. 24 § första stycket som ett dammhaveri kan medföra samt skyldighet att lämna förslag till klassificering,

2. upprättande och dokumentation av övergripande mål och handlingsprinciper för dammsäkerheten,

3. upprättande och dokumentation av säkerhetsledningssystem till säkerställande av att de övergripande målen om dammsäkerheten uppnås,

4. rapportering avseende dammsäkerhet till den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

I paragrafen, som är ny, bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i angivna hänseenden.

Punkten 1

I denna punkt bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att i fråga om dammar som ska klassificeras enligt 11 kap. 24 § första stycket se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammarnas säkerhet och de konsekvenser enligt 11 kap. 24 § som ett dammhaveri kan medföra samt skyldighet att lämna förslag till klassificering.

Dessa föreskrifter kommer för det första att innebära en skyldighet för den som är underhållsskyldig för en damm som ska klassificeras att upprätta en så kallad konsekvensutredning. I denna utredning ska en bedömning göras av de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra. Vem som är underhållsskyldig för en damm framgår av 11 kap. 17 § miljöbalken. Som huvudregel gäller att den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den.

De konsekvenser som ska ingå i utredningen är de konsekvenser som nämns i 24 § första stycket 1–7.

Föreskrifter kommer också att meddelas om att utredningen ska, tillsammans med ett förslag till klassificering, ges in till tillsynsmyndigheten, som beslutar om klassificering.

Dessutom kommer föreskrifter att meddelas som innebär att helhetsbedömningar av dammsäkerheten ska ske med tioårsintervaller.

Helhetsbedömningen innebär att hela frågan om dammens säkerhet behandlas i ett sammanhang.

Med stöd av bemyndigandet kommer regeringen att bemyndiga Affärsverket svenska kraftnät att meddela huvuddelen av dessa föreskrifter.

Frågorna har berörts i avsnitt 10.1.

Punkten 2

I punkten bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om upprättande och dokumentation av övergripande mål och handlingsprinciper för dammsäkerheten.

Föreskrifterna kommer att innebära att den underhållsskyldige kommer att bli skyldig att upprätta och dokumentera övergripande mål för dammsäkerheten. Principen om dammsäkerhet som behandlas i avsnitt 7 blir därvid avgörande för den nivå som dammsäkerheten ska uppnå. Kort uttryckt innebär det att ju högre dammsäkerhetsklass dammen har, desto högre nivå på dammsäkerheten måste den underhållsskyldige ställa upp som övergripande mål.

Vidare kommer den underhållsskyldige att bli skyldig att upprätta och dokumentera handlingsprinciper för hur man genom kontroll ska kunna säkerställa att de övergripande målen för dammsäkerheten upprätthålls.

Frågorna har berörts i avsnitt 10.2.

Punkten 3

I punkten bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om upprättande och dokumentation av säkerhetsledningssystem till säkerställande av att de övergripande målen om dammsäkerheten uppnås.

Föreskrifterna kommer att innebära att den underhållsskyldige för en klassificerad damm ska upprätta och dokumentera ett säkerhetsledningssystem. Detta system ska vara så utformat att det säkerställer att de övergripande målen för dammsäkerheten uppnås. Ett sådant system ska naturligtvis utformas enligt de handlingsprinciper som den underhållsskyldige har lagt fast enligt andra punkten.

I detta system ska man främst lägga fast organisationsstrukturen för detta arbete, ansvarsområdena inom denna organisation, kompetenskrav för den personal som deltar i arbetet och de rutiner som ska tillämpas inom denna organisation. Vidare ska man definiera och bedöma de risker som är förknippade med verksamheten, hur verksamheten ska bedrivas, hur kontroll och underhåll av anläggningen ska organiseras, hur yttre och inre förändringar som berör verksamheten ska hanteras och hur planeringen för nödsituationer ska byggas upp.

Frågorna har berörts i avsnitt 10.2.

Punkten 4

I punkten bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om rapportering avseende dammsäkerhet till den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

Frågorna har berörts i avsnitt 10.3.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

Sammanfattning av betänkandet Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn (SOU 2012:46)

Utredningens direktiv

Utredningen ska lämna förslag till ett förtydligt regelverk för dammsäkerhet som komplement till de övergripande bestämmelser som finns i bl.a. miljöbalken. Regelverket ska stödja en utveckling av dammsäkerhetsarbetet hos dammägarna, en samordnad beredskap för dammbrott, samt en stärkt tillsyn av dammsäkerheten, särskilt avseende de dammar som i händelse av dammbrott förutom fara för många människors liv och hälsa, skulle kunna förorsaka allvarliga störningar i samhällsviktiga verksamheter. Utredaren ska bl.a.:

- lämna förslag till utformning av ett obligatoriskt klassificeringssystem för alla dammanläggningar utifrån de konsekvenser som ett dammbrott skulle kunna orsaka,
- lämna förslag till lagstiftning och andra åtgärder som krävs för att möjliggöra en strukturerad rapportering från dammägare till tillsynsmyndigheterna vars omfattning ska anpassas efter vilken kategori dammarna tillhör,
- utreda om tillsynsvägledningen för dammsäkerhet och åtgärder för att främja dammsäkerheten i landet sker i tillräcklig omfattning och genom lämplig organisation eller om den bör inordnas i någon annan myndighetsorganisation.

Nuläge

I Sverige finns uppskattningsvis 10 000 dammar av varierande storlek och ålder. Av dessa utgör 190 vattenkraftdammar som man internationellt betecknar som höga dammar, dvs. de är högre än 15 m. Utöver de 190 höga vattenkraftdammarna finns det cirka 15 gruvdammar som är högre än 15 m. Dammarna är till stor del belägna i reglerade vattendrag. De flesta byggdes under perioden 1940 – 1970 men det finns dammar som är äldre.

Ett dammbrott i en damm med stor indämd volym kan orsaka mycket stora konsekvenser. Människor kan omkomma och viktiga samhällsfunktioner såsom vägar, järnvägar, el-, tele-, vatten-, och avloppssystem kan slås ut eller allvarligt förstöras. Drygt 500 av dammarna i landet skulle medföra betydande konsekvenser för samhället och dammens omgivning vid ett dammbrott.

En vanlig dammbrottsorsak är överströmning av dammkrönet. Andra orsaker till dammbrott kan vara läckage eller otillräcklig stabilitet.

Det finns inte någon särskild lag om dammsäkerhet i Sverige. Dammsäkerheten regleras i flera regelverk där miljöbalken och lagen om skydd mot olyckor (LSO) är de mest centrala. Enligt dessa regelverk är verksamhetsutövaren skyldig att skaffa den kunskap som behövs, undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt,

utarbete och följa rutiner för egenkontroll samt i övrigt vidta erforderliga åtgärder och ha beredskap för att undvika skador. Regelverkens mer generella karaktär innebär dock att tillämpningen av bestämmelserna varierar.

Gruvdammar omfattas av bestämmelserna i förordningen (2008:722) om utvinningsavfall. Förordningen ställer redan i dag uttryckliga krav på verksamhetsutövaren att bl.a. upprätta ett säkerhetsledningssystem och en intern beredskapsplan.

Dammsäkerhet utgör en del av tillsynsområdet vattenverksamheter enligt miljöbalken för vilket länsstyrelsen är tillsynsmyndighet. Länsstyrelsernas tillsyn över dammsäkerhet har skett i begränsad omfattning, med ingen eller mycket liten tid till egeninitierad tillsyn.

Uppgiften att främja dammsäkerheten i landet, vilket även omfattar att vara tillsynsvägledande för länsstyrelserna, åvilar sedan år 1998 Svenska kraftnät.

Förslag om system för dammsäkerhetsklassificering

För samhället är det viktigt att ha kännedom om sådana objekt som kan utgöra en risk för omgivningen eller samhället i stort. Dammanläggningar kan vid ett haveri utgöra en sådan risk med stora konsekvenser för samhället som följd. För att identifiera dessa dammar har utredningen föreslagit att bestämmelser om ett klassificeringssystem för dammar införs i MB. Som grund för klassificeringssystemet bör följande styrande principer gälla för dammar där dammbrott kan orsaka konsekvenser för samhället, dvs. mer än små lokala konsekvenser:

- Sannolikheten för dammbrott ska hållas på lägsta rimliga nivå med hänsyn till föreliggande kunskaper och tillgänglig teknik.
- Konsekvenserna av dammbrott ska så långt möjligt reduceras eller förhindras.

Beroende på de konsekvenser som ett dammbrott skulle kunna förorsaka ska principerna tillämpas olika. Utöver att utgöra grund för klassificeringssystemet utgör tillämpningen av principerna en grund för den differentiering av såväl dammägarens säkerhetsarbete och rapportering som den myndighetstillsyn som föreslås.

Klassificeringen ska utgå från en bedömning av ett dammbrotts sammanlagda konsekvenser. Med konsekvenser på omgivningen innefattas bl.a. förlust av människoliv, förstörelse av bostäder, kulturmiljö och byggnader, förstörelse av eller störningar på samhällsviktiga funktioner och infrastruktur såsom elförsörjningen, dammanläggningar, vatten- och avloppsanläggningar, broar, vägar, järnvägar, telekommunikation m.m., miljöskada och ekonomisk skada.

Systemet ska innehålla tre dammsäkerhetsklasser, A till C, där klass A är de dammar som bedöms ha störst konsekvenser vid ett dammbrott. Dammanläggningar där dammbrott inte bedöms ha mer än små lokala konsekvenser ges ingen dammsäkerhetsklass och några särskilda dammsäkerhetskrav ställs inte på dessa.

Vattenanläggningar som innehåller eller utestänger vatten, blandningar av vatten och annat material, t.ex. anrikningssand ska omfattas av det

föreslagna klassificeringssystemet. Kraftverksdammar, regleringsdammar, gruvdammar, slussar och skyddsvallar utgör exempel på vad som ska omfattas av klassificeringssystemet. Såväl nya som befintliga anläggningar ska omfattas av klassificeringssystemet.

Dammägaren ska upprätta en konsekvensutredning med en redogörelse för bedömningen av sammanlagda konsekvenser i händelse av dammbrott. Utifrån utredningen ska ägaren lämna förslag till tillsynsmyndigheten om vilken klass dammen anses tillhöra. Tillsynsmyndigheten fattar därefter beslut om dammsäkerhetsklass. Beslutet ska endast kunna överklagas av ägaren.

Utredningen föreslår att klassificeringsprocessen bedrivs som ett särskilt projekt hos tillsynsmyndigheten under en period på tre år, där dammarna med störst vattenvolym som kan frisläppas vid dammbrott klassificeras först. Svenska kraftnät ska enligt förslaget bemyndigas att meddela närmare föreskrifter avseende konsekvensutredningarnas innehåll.

Förslag om rutiner för egenkontroll och rapportering

För MB:s efterlevnad är en väl fungerande egenkontroll hos verksamhetsutövaren central. Tillsynsmyndigheten ska kontrollera efterlevnaden genom att följa upp att egenkontrollen är ändamålsenligt utformad och vid behov påtala brister i verksamheten. Utredningen föreslår att det för dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass A, B och C införs ett krav på att verksamhetsutövaren ska upprätta och arbeta efter ett säkerhetsledningssystem. Systemet ska bl.a. beskriva hur verksamhetens ansvarsområden är fördelade, allvarliga risker som kan leda till dammbrott, rutiner för drift, tillståndskontroll och underhåll, rutiner för hur ändringar hanteras, planering för nödsituationer och hur säkerhetsledningssystemet ska revideras. Förslaget omfattar även ett krav på att ägaren ska utföra en helhetsbedömning av respektive anläggnings säkerhet samt lämna en årlig dammsäkerhetsrapport till tillsynsmyndigheten. Underlåtenhet att ge in dammsäkerhetsrapporten inom angiven tid ska enligt förslaget vara förenat med en miljöstraffavgift. Syftet med de preciserade kraven är att möjliggöra en bättre insyn i ägarnas dammsäkerhetsarbete för tillsynsmyndigheten men också att stärka ägarnas egenkontroll.

Gruvdammar omfattas som redan nämnts av utvinningsavfallsförordningen där vissa krav finns på verksamhetsutövarens säkerhetsarbete. För att undvika en dubbelreglering för gruvdammar ska en ägare till sådana gruvdammar som utgör en riskanläggning enligt förordningen endast genomföra en helhetsbedömning av anläggningens säkerhet med ett visst tidsintervall och årligen lämna en dammsäkerhetsrapport till tillsynsmyndigheten.

Svenska kraftnät föreslås att genom bemyndigande meddela föreskrifter om det närmare innehållet i säkerhetsledningssystemet samt innehåll i och frekvens av helhetsbedömningen och rapporteringen.

Förslag om dammsäkerhetstillsyn

Utredningen har bedömt att länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn varit otillräcklig. Det har berott på länsstyrelsernas begränsade resurser för tillsyn av vattenverksamheter i allmänhet och dammsäkerhet i synnerhet. Den dammsäkerhetstillsyn som bedrivits har inte i tillräcklig utsträckning kunnat säkerställa att dammägarna i sin egenkontroll upptäcker och åtgärdar allvarliga svagheter och brister. Utredningen har därför bedömt att dammsäkerhetstillsynen behöver förstärkas med såväl resurser som kompetens.

Länsstyrelsen ska enligt utredningens förslag även fortsättningsvis vara tillsynsmyndighet för dammsäkerhet. I fråga om dammar omfattar länsstyrelsernas uppdrag vattenverksamhetstillsyn vari dammsäkerhetstillsyn ingår. Utöver det har länsstyrelsen ett omfattande ansvar för samordningen av beredskap inom länet. Myndigheten har goda förutsättningar för att samordna de olika ansvarsområdena. Möjligheten att göra avvägningar mellan dessa ansvarsområden kan enligt utredningen lättare uppnås om dammsäkerhetstillsynen ligger kvar på länsstyrelsen.

I de län där det finns en damm i dammsäkerhetsklass A bör det enligt utredningens förslag finnas en dammsäkerhetshandläggare som utslutande arbetar med dammsäkerhetstillsyn och andra ärenden som berör dammsäkerhet. Det kommer troligen att beröra Norrbottens län, Västerbottens län, Västernorrlands län, Jämtlands län, Dalarnas län, Värmlands län och Västra Götalands län. I dessa län finns utöver dammanläggningarna med dammar i dammsäkerhetsklass A även över 70 procent av dammanläggningarna med dammar i dammsäkerhetsklass B och C.

Även Länsstyrelsen i Gävleborgs län bör förstärkas med en dammsäkerhetshandläggare trots att det inom länet troligtvis inte finns någon damm i dammsäkerhetsklass A. Det finns dock många dammar i B och C inom länet. Gävleborgs län ligger i nedre delen av Ljusnan. Om även Länsstyrelsen i Gävleborgs län förstärks med en dammsäkerhetshandläggare kommer de tio stora kraftverksälvarna ligga i län vars länsstyrelser har en särskild dammsäkerhetskompetens. Det är en fördel för genomförande och uppföljning av samordnad beredskapsplanering för dammbrott som bedrivs älvsvi i de stora reglerade älvarna.

I övriga 13 län kan dammsäkerhetstillsynen över dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass B och C bedrivas av vattenhandläggare som även ansvarar för tillsynen över vattenverksamheten vid anläggningarna. Dessa länsstyrelser kan få råd och stöd av dammsäkerhetshandläggarna på de åtta utpekade länsstyrelserna ovan eller på Svenska kraftnät.

Utredningen förslår att en särskild kod för dammsäkerhetstillsyn införs i länsstyrelsernas tidredovisningssystem. Om en sådan kod finns tillgänglig möjliggörs uppföljning och planering av dammsäkerhetstillsyn.

Utredningen föreslår att ett nätverk för dammsäkerhetshandläggare bildas där dammsäkerhetshandläggarna på länsstyrelserna i de åtta länen angivna ovan ingår tillsammans med dammsäkerhetshandläggarna på den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät. Nätverket ska engagera sig för utökad samverkan och utveckling av dammsäkerhetstillsynen. Ett handläggarnätverk möjliggör att likvärdiga

tillsynsmetoder och bedömningar utarbetas vilket är förutsättningen för en effektiv och likvärdig tillsyn.

Det behövs sammanlagt sju–nio årsarbetskrafter för den löpande operativa dammsäkerhetstillsynen av dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass A, B och C i hela landet.

Tillsynen baseras lämpligen på den årliga dammsäkerhetsrapporteringen som utredningen föreslår. Pågående utvecklingsarbete inom ramen för Svenska kraftnäts regeringsuppdrag om tillsynsvägledning avseende dammar med särskilt stora konsekvenser i händelse av dammbrott ska enligt utredningen vara vägledande för den tillsyn som ska bedrivas för dessa dammar i framtiden.

För att säkerställa att tillsynen bedrivs likriktat, i tillräcklig omfattning samt följer regelverk och föreskrifter krävs uppföljning av den utförda tillsynen. Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska upprätta årliga rapporter om dammsäkerhetstillsynen som genomförts. Rapporterna ska ges in till Svenska kraftnät.

Dammsäkerhetshandläggare behöver ha kompetens inom framförallt dammbyggnad och dammsäkerhetsarbete. Därutöver behöver en handläggare kompetens inom tillsynsmetodik och juridik.

Förslag om tillsynsvägledning och främjande av dammsäkerhet

Utredningen har bedömt att även tillsynsvägledningen avseende dammsäkerhet har varit otillräcklig. Tillgången till elberedningsmedel har gjort att Svenska kraftnät kunnat göra goda insatser för dammsäkerheten i landet genom att stödja forsknings- och utvecklingsprojekt. Däremot har verket enligt utredningen inte satsat tillräckliga resurser på tillsynsvägledning.

Uppgiften att främja dammsäkerheten inkluderat den tillsynsvägledande rollen avseende dammsäkerhet ska enligt utredningen ligga kvar på Svenska kraftnät. Utredningen har inte kunnat finna några övervägande skäl att för närvarande föra över ansvaret för främjande och tillsynsvägledning av dammsäkerheten till annan myndighet.

En organisatoriskt sammanhållen enhet med ansvar för säkerhet och beredskap inom elområdet är gynnsam. Svenska kraftnät har som organisation möjlighet att ansvara för och fokusera på alla arbetsuppgifter som den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet bör driva. Det är enligt utredningen en förutsättning för god utveckling inom området. Möjligheterna att rekrytera personer med dammsäkerhetskompetens till Svenska kraftnät bedöms som goda.

Finansieringen med elberedningsmedel är av stor betydelse för hur den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet har kommit att utvecklas. Det är också en förutsättning för att främjandet av dammsäkerheten i landet ska kunna fortsätta att utvecklas. Det är därför positivt för dammsäkerheten att frågorna hanteras i nära anslutning till elberedningsmyndigheten på Svenska kraftnät.

Svenska kraftnät ska som central myndighetsfunktion för dammsäkerhet fortsätta utföra de tillsynsvägledande och främjande arbetsupp-

gifterna som Svenska kraftnät utför i dag i enlighet med verkets instruktion. Instruktionen för Svenska kraftnät ska justeras för att bl.a. förtydliga samverkan med länsstyrelser för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete.

Utredningen föreslår att den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät ges i uppdrag att utreda formerna för samt utveckla och administrera en dammsäkerhetsdatabas med erforderliga uppgifter om dammarna som behövs för en god dammsäkerhetstillsyn. Dammsäkerhetsdatabasen bör i förlängningen innehålla alla dammar i landet där dammens dammsäkerhetsklass har fastställts. Utformningen av databasen bör medge att dammägaren själv ska kunna rapportera direkt in i databasen och också kunna se information om sina dammar. Den webbaserade databasen ska även utgöra underlag för länsstyrelsernas tillsyn. Länsstyrelsen ska ha möjlighet att se uppgifter om dammar i sina län och rapportera in genomförda tillsynsinsatser. Utredningen menar att en dammsäkerhetsdatabas är en förutsättning för en effektiv dammsäkerhetstillsyn eftersom den förenklar inrapporteringsprocessen av årsrapporter, underlättar för länsstyrelserna att planera och följa upp tillsynsinsatser samt underlättar för Svenska kraftnät att följa upp inrapportering och genomförd tillsyn.

De utökade arbetsuppgifterna medför att den totala arbetsbördan för den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät bör uppgå till sex årsarbetskrafter.

Dammsäkerhetshandläggare på Svenska kraftnät behöver liksom motsvarande handläggare på länsstyrelsen ha kompetens inom dammbyggnad och dammsäkerhetsarbete. Därutöver behöver en handläggare kompetens inom tillsynsmetodik och juridik.

Finansiering av tillsyn och tillsynsvägledning

Utredningen föreslår att ägare av dammar i dammsäkerhetsklass A–C ska betala en årlig schablonavgift för tillsyn. Schablonavgiften ska utgöra en grundavgift för den dammsäkerhetstillsyn som länsstyrelsen ska utföra utifrån de krav som ställs i MB och som följer av utredningens förslag till förtydligt regelverk. Avgiftens storlek ska motsvara den dammsäkerhetstillsyn som utförs av länsstyrelsen. Det är därför viktigt att utförd tillsyn följs upp.

Utredningen föreslår att den årliga tillsynsavgiften ska uppgå till 96 000 kronor för en damm i dammsäkerhetsklass A, 32 000 kronor för en damm i dammsäkerhetsklass B och 6 400 kronor för en damm i dammsäkerhetsklass C. Om tillsynsmyndigheten behöver vidta tillsynsåtgärder som ligger utanför det grundläggande tillsynsbehovet ska det finnas möjlighet att debitera en tilläggsavgift i form av timavgift. Har en dammanläggning mer än en damm bör jämkning av tillsynsavgiften göras.

Finansieringen av tillsynsvägledningen för dammsäkerhet ska ske genom ett eget anslag. Anslaget för tillsynsvägledning samt utveckling av metoder för tillsyn och egenkontroll inklusive personalkostnader bör uppgå till 10 miljoner kronor.

Finansiering av främjande av dammsäkerhet ska även fortsättningsvis ske genom elberedskapsanslaget. Anslaget bör uppgå till 10–12 miljoner kronor.

Innan berörda dammar klassificerats finns inget system för att avgränsa avgiftskollektivet. Det går därmed inte att börja ta ut tillsynsavgifter baserade på vilken klass dammen i fråga hänför sig till förrän ett klassificeringsbeslut har fattats. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsen genomför klassificeringen inom ramen för finansieringen av tillsynsvägledningen för dammsäkerhet. Det innebär att det årliga anslag för tillsynsvägledning om 10 miljoner kronor som nämns ovan även ska finansiera länsstyrelsens arbete med klassificering. Under de tre år som klassificeringsprocessen enligt utredningens bedömning kommer att pågå, fördelar Svenska kraftnät ut medel till länsstyrelserna efter en fördelningsnyckel. Nyckeln bör baseras på antal dammanläggningar som ska konsekvensutredas i respektive län.

Beredskapsplanering för dammbrott

Beredskapsplanering för dammbrott bör enligt utredningen ske per vattendrag. Den samordnade beredskapsplanering som pågår eller planeras i samtliga större reglerade vattendrag bör därför enligt utredningen fullföljas. Av befintlig reglering framgår att länsstyrelsen ska samordna och utveckla beredskapsplaneringen för dammbrott inom länet. Länsstyrelsen är enligt utredningen en lämplig aktör att fortsätta ansvara för samordningen och att utveckla densamma i fråga om dammbrott.

Såväl kommuner som länsstyrelser ska planera sin räddningstjänst och krisorganisation på ett sådant sätt att effektiva räddningsinsatser vid dammbrott blir möjliga. Samtliga berörda aktörer ska som stöd för sin egen planering kommunicera med varandra. Ett lämpligt forum för det är älvgrupperna. Älvgruppernas betydelse bör därför understrykas. MSB i samverkan med Svenska kraftnät bör utforma vägledning och ta fram goda exempel i fråga om beredskap för dammbrott.

Anläggningens ägare eller den som utövar verksamhet på en anläggning där verksamheten har bedömts farlig enligt 2 kap. 4 § LSO ska analysera riskerna med verksamheten. Utifrån analysen ska ägaren eller verksamhetsutövaren föra en dialog med kommunen om hur kommunens beredskap kan kompletteras. System för varning av allmänheten är en lämplig och rimlig beredskapsåtgärd som skulle kunna bekostas av dammägaren. Även andra åtgärder kan dock komma ifråga.

För att kunna ställa krav på kompletterande beredskapsåtgärder krävs att anläggningen i fråga omfattas av 2 kap. 4 § LSO. Det är därför viktigt att länsstyrelserna fattar beslut om vid vilka dammar i länet som verksamheten ska anses vara farlig i den mening som denna paragraf anger. Dammanläggningar med dammar i klass A och B bör omfattas av bestämmelsen om farlig verksamhet.

Skydd, säkerhet och elberedskap

Energisektorn är sårbar och antagonistiska aktioner riktade mot den kan orsaka stor eller mycket stor effekt med små medel. Hotbilden är i dag inte statisk utan varierar med hänsyn till förändringar både innanför och utanför landets gränser. Säkerheten för elförsörjningen omfattar även dammar. Kravet i elberedskapslagen på verksamhetsutövares risk- och sårbarhetsanalyser avseende säkerheten i den egna verksamheten samt information om störningar i elförsörjningen innebär en möjlighet för staten att få en större inblick i hur säkerheten i elförsörjningen ser ut. Dammar bör särskilt beaktas i de föreskrifter som upprättas.

Utredningen bedömer att det finns ett behov av att klarlägga vilka dammanläggningar som bör utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen. En dammanläggning i utredningens föreslagna dammsäkerhetsklass A bör enligt utredningen vara ett skyddsobjekt.

Det föreligger även ett behov av att klarlägga vilka dammanläggningar som ska omfattas av kraven i säkerhetsskyddslagen. Utredningen menar att ett dammbrott i en dammanläggning med en damm i dammsäkerhetsklass A kan ha en sådan påverkan på rikets säkerhet och omgivningen i övrigt att ägarföretagen ska omfattas av säkerhetsskyddslagens krav i aktuella delar.

Utredningen anser att vägledning och goda exempel med avseende på fysiskt skydd av dammanläggningar bör tas fram av Svenska kraftnät i samråd med branschen. Utredningen anser dock att det inte är lämpligt att specificera det i föreskrifter.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 11 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 11 kap. 2 och 3 §§ ska betecknas 11 kap. 3 och 4 §§,

dels att de nya 11 kap. 3 och 4 §§ samt 11 kap. 5 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas fem nya paragrafer, 11 kap. 2 och 24–26 §§ och 26 kap. 20 a §, samt närmast före 11 kap. 24 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

2 §

I detta kapitel avses med
vattenområde: ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd, och

markavvattning: en åtgärd som vidtas för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål.

2 §

Med vattenverksamhet avses

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledande av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,

3 §

Med vattenverksamhet avses i detta kapitel

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en damm eller annan anläggning i ett vattenområde,

2. fyllning eller pålning i ett vattenområde,

3. bortledande av vatten från ett vattenområde,

4. grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde,

5. vidtagande av en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,

2. bortledande av grundvatten och utförande av *anläggningar* för detta,

3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden *samt* utförande av *anläggningar och åtgärder* för detta, och

4. åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).

3 §

Med *vattenanläggning* avses en sådan anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till *anläggningen*.

6. bortledande av grundvatten eller utförande av *en anläggning* för detta,

7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden *eller* utförande av *en anläggning eller vidtagande av en åtgärd* för detta, eller

8. *markavvattning*.

4 §

I detta kapitel avses med vattenanläggning: en anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet tillsammans med manöveranordningar som hör till *en sådan anläggning*,

damm: en vattenanläggning vars syfte är att innehålla eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material,

dammhaveri: ett genombrott av dammen som leder till ett okontrollerat utströmmande av det vatten eller blandning av vatten och annat material som dammen är avsedd att innehålla eller utestänga, och

dammsäkerhet: dammens egenskaper och de åtgärder som vid drift och underhåll av dammen vidtas för att förhindra ett dammhaveri och för att begränsa skador till följd av ett sådant haveri.

5 §

Med vattentäkt avses bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.

Med vattenreglering avses ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet.

Med vattenöverledning avses vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

I detta kapitel avses med vattentäkt: bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning,

vattenreglering: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet, och

vattenöverledning: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

18 §

Den som är skyldig att underhålla en *dammanläggning* för vattenreglering skall ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot utströmmande vatten (*dammhaveri*). Detta gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som den underhållsskyldige svarar för har vållat skadan.

En underhållsskyldig som visar att dammhaveriet orsakats av en krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror är dock fri från ansvar.

Den som är skyldig att underhålla en *damm* för vattenreglering *ska* ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot utströmmande vatten. Detta gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som den underhållsskyldige svarar för har vållat skadan.

Dammsäkerhet

24 §

En damm ska vara klassificerad i en dammsäkerhetsklass, om dammen vid ett dammhaveri kan medföra

1. förlust av människoliv,
2. förstörelse av kulturmiljö eller byggnader,
3. störning i elförsörjning,
4. förstörelse av infrastruktur,
5. förstörelse av eller störning i samhällsviktig verksamhet,
6. miljöskada, eller
7. ekonomisk skada.

Första stycket 2–7 gäller inte konsekvenser som har liten betydelse från samhällelig synpunkt.

25 §

Vid klassificering enligt 24 § ska dammen vara klassificerad i

1. dammsäkerhetsklass A, om ett dammhaveri skulle kunna leda till en kris som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hota grundläggande värden och funktioner,

2. dammsäkerhetsklass B, om ett dammhaveri skulle kunna leda till långvariga störningar eller stora regionala konsekvenser och dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A, och

3. dammsäkerhetsklass C, om dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A eller B.

Första stycket gäller inte dammar som har uppförts för att tillfälligt torrlägga ett område i samband med ett bygg- eller anläggningsarbete.

26 §

Klassificeringen enligt 24 och 25 §§ ska göras av den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

Ett beslut om dammsäkerhetsklass får endast överklagas av den som är skyldig att underhålla dammen.

26 kap.

20 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som är skyldig att underhålla en damm som avses i 11 kap. ska

1. se till att det alltid finns en dokumenterad aktuell utredning och bedömning av vilka konsekvenser som ett dammhaveri vid dammen kan medföra,

2. lämna dokumentationen till tillsynsmyndigheten tillsammans med ett förslag till klassificering enligt 11 kap. 24 och 25 §§, och
3. rapportera avseende dammsäkerhet till den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

2. I fråga om en damm som vid ikraftträdandet inte är klassificerade i någon dammsäkerhetsklass ska 24 och 25 §§ tillämpas

a) från och med den 1 juli 2014, om ett dammhaveri skulle innebära att det vid haveritidpunkten okontrollerat strömmar ut mer än 5 miljoner kubikmeter vatten eller blandning av vatten och annat material,

b) från och med den 1 juli 2015, om ett dammhaveri skulle innebära att det vid haveritidpunkten okontrollerat strömmar ut mer än 500 000 kubikmeter men inte mer än 5 miljoner kubikmeter vatten eller blandning av vatten och annat material, och

c) från och med den 1 juli 2016, om ett dammhaveri skulle innebära att det vid haveritidpunkten okontrollerat inte strömmar ut mer än 500 000 kubikmeter vatten eller blandning av vatten och annat material.

Förteckning över remissinstanserna

Riksrevisionen, Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, SÄPO, Mark- och miljööverdomstolen, Mark- och miljödomstolen i Umeå, Mark- och miljödomstolen i Växjö, Socialstyrelsen, Civilförsvarsförbundet, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens jordbruksverk, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, SMHI, Boverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut (SGI), Försvarshögskolan, Regelrådet, Lantmäteriet, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Elsäkerhetsverket, Statens energimyndighet, Svenska kraftnät, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Energimarknadsinspektionen, Tillväxtverket, Uppsala universitet, Sveriges kommuner och landsting, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenskt Vatten, Svensk Energi, Svensk Vattenkraftförening, Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige, (SveMin), Vattenregleringsföretagen, Svenska Naturskyddsföreningen, Sjöfartsverket.

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 9 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

9 §

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förelägganden eller förbud får inte begränsa ett beslut eller dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana *brådskande* förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana förelägganden eller förbud som

1. är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer, eller

2. avser säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats i enlighet med 11 kap. X §.

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, får inte beslutas förelägganden om begränsning av utsläppen eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Detta gäller inte förelägganden som i fråga om dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.