

# Kommittédirektiv



## Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet

Dir.  
2011:57

---

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2011

### Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till ett förtydligat 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 myndighets organisation.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2012.

## **Bakgrund**

### *Dammsäkerhet*

Det finns i dag ca 10 000 dammar i Sverige. Med *damm* avses ett byggnadsverk avsett som barriär för att innehålla eller utestänga vatten. Huvuddelen av de dammanläggningar där ett dammbrott skulle medföra betydande konsekvenser tillhör företag inom vattenkraft- och gruvindustrin. För uppskattningsvis 500 av dessa dammanläggningar skulle ett dammbrott medföra betydande konsekvenser för liv, hälsa, miljö eller ekonomiska värden. För några tiotal av dessa dammar skulle ett dammbrott få särskilt stora konsekvenser. Med *dammsäkerhet* avses dels förebyggande av dammbrott, felaktig drift och andra händelser som kan resultera i okontrollerad och hastig utströmning av uppdämt vatten, dels åtgärder för att begränsa skador till följd av sådana händelser (beredskap för dammbrott).

### *Gällande reglering av dammsäkerhetsfrågor*

Det finns inte någon särskild lag om dammsäkerhet i Sverige. I stället är flera olika författningar tillämpliga på dammsäkerhetsområdet. Miljöbalken (1998:808) innehåller vissa bestämmelser som är tillämpliga för dammsäkerhet. Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor innehåller bestämmelser som syftar till att bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor. Enligt dessa bestämmelser är verksamhetsutövare skyldiga att skaffa den kunskap som behövs, undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt, utarbeta och följa

rutiner för egenkontroll samt i övrigt vidta nödvändiga åtgärder och ha beredskap för att undvika olyckor och skador. Den som är underhållsansvarig för en damm – vanligtvis ägaren – är skyldig att underhålla dammen. Om ett dammbrott ändå skulle inträffa är ägaren strikt ansvarig enligt miljöbalken för de skador som uppstår till följd av dammbrottet. För dammanläggningar som klassats som farlig verksamhet är dammägaren skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap och åtgärder i övrigt för att komplettera kommuners beredskap för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser (begränsa skador på människor eller miljön) i händelse av dammbrott. Även plan- och bygglagen (2010:900) innehåller bestämmelser om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. som gäller för dammbyggnader, bl.a. i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för vattenverksamheter enligt miljöbalken, vari dammsäkerheten ingår. Tillsynen omfattar bl.a. kontroll av att regelverket och villkor i givna tillstånd efterlevs och att det vid behov vidtas åtgärder för att verksamhetsutövarna ska göra rättelse. Länsstyrelserna har enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion även samordningsansvar inom respektive län för krisberedskapen. Kommunen ansvarar vidare för tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor när det gäller dammar som klassats som farlig verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor (2 kap. 4 §).

Elberedskapslagen (1997:288) innehåller bestämmelser om beredskap vid produktion och överföring av el samt vid handel med el. Bestämmelserna reglerar ansvaret för den planering och de övriga åtgärder som behövs för att tillgodose elförsörjningen i landet vid höjd beredskap enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Den som driver en sådan verksamhet är skyldig att vidta de beredskapsåtgärder som beslutats av elberedskapsmyndigheten Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät), t.ex. avseende åtgärder som berör dammar. Därutöver finns bestämmelser i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och skyddslagen (2010:305) om åtgärder för säker-

hetsskydd, skydd mot sabotage, terrorism och spioneri som i vissa fall kan omfatta dammanläggningar.

Svenska kraftnät är central tillsynsvägladande myndighet vad gäller dammsäkerhet. Svenska kraftnät ska enligt sin instruktion (SFS 2007:1119) i fråga om dammsäkerhet:

- följa klimatförändringarnas påverkan samt följa och medverka i utvecklingen i landet,
- verka för att möjligheterna att minska skador till följd av höga flöden utvecklas och tas till vara,
- regelbundet rapportera till regeringen om utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder,
- uppmärksamma behovet av forskning,
- svara för tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen (2011:13), och
- vid behov samråda med berörda myndigheter och organisationer.

#### *Kraft- och gruvindustrins riktlinjer för dammsäkerhet*

Kraftindustrin antog 1997 Kraftföretagens riktlinjer för dammsäkerhet (RIDAS) som består av dels ett huvuddokument, dels mer detaljerade tillämpningsanvisningar. De medlemsföretag som tillämpar RIDAS inriktar sitt dammsäkerhetsarbete i första hand på att så långt möjligt skydda människors liv och hälsa, men beaktar även andra skyddsbehov. Kraven på dammsäkerhet ställs i relation till bedömda konsekvenser i händelse av dammbrott. Föreningen för gruvor, mineral och metallproducenter i Sverige (SveMin) utgav 2007 gruvindustrins motsvarande riktlinjer för dammsäkerhet gällande gruvdammar (GruvRIDAS).

Enligt riktlinjerna förutsätts dammsäkerhetsarbetet styras och prioriteras utifrån analyser av dammanläggningarnas status och konsekvenserna i händelse av dammbrott. Medlemsföretagens dammar ska därför klassificeras utifrån en bedömning av den maximala skada som kan bli följden av ett dammbrott. Kraftindustrin har för detta ändamål utarbetat ett system för konsekvensklassificering där konsekvenserna av dammbrott värderas med avseende på sannolikheten för förlust av människoliv eller allvarlig personskada samt skador på miljö, sam-

hällsanläggningar och andra ekonomiska värden. Klassificeringssystemet består av fyra konsekvensklasser; 1A, 1B, 2 och 3, där 1A motsvarar de allvarligaste konsekvenserna. När ett dammbrott skulle medföra en icke försumbar sannolikhet för förlust av människoliv eller allvarlig personskada klassificeras dammen i konsekvensklass 1A eller 1B. I konsekvensklass 2 finns dammar där sannolikheten är icke försumbar för beaktansvärd skada på samhällsanläggningar, miljövärde eller ekonomisk skadegörelse vid ett dammbrott.

#### *Genomförd översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet*

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2008 avseende Svenska kraftnät myndigheten i uppdrag att se över de statliga insatserna för dammsäkerhet. I översynen ingick att pröva om nuvarande system för dammsäkerhet svarar mot de krav på säkerhet som samhället ställer i dag. Översynen omfattade även att pröva samhällets behov av att tydligare reglera dammägarnas egenkontroll samt tillsynsvägledningens och tillsynens omfattning, organisation och krav på kompetens. Ytterligare en fråga som skulle belysas var hur tillsynen bör finansieras. En bakgrund till uppdraget var Riksrevisionens granskningsrapport *Säkerheten vid vattenkraftdammar* (RiR 2007:9). Riksrevisionen pekade i sin rapport på en rad brister i arbetet med dammsäkerhet och rekommenderade en samlad översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet.

Svenska kraftnät redovisade uppdraget i rapporten *Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet* i juni 2010. Svenska kraftnät anser att dammsäkerheten behöver utvecklas och att nuvarande system för dammsäkerhet inte motsvarar de krav på säkerhet som samhället i dag måste ställa. Stärkta statliga insatser motiveras främst av förekomsten av dammar som i händelse av dammbrott 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 anser bl.a. att staten bör utarbeta och införa ett särskilt regelverk som förtydligar miljöbalkens innebörd för dammsäkerhetsområdet. Detta är särskilt angeläget för de dammar som i händelse av dammbrott kan förorsaka mycket allvarliga konsekvenser som skulle innebära en svår påfrestning på samhället. Svenska kraftnät anser därför att ett bindande, konsekvensbaserat, klassificeringssystem bör införas i Sverige. Alla dammar bör klassificeras efter de potentiella konsekvenser som kan bli följden av dammbrott och ett sådant system bör ingå i regelverket. Ett nytt regelverk bör lägga fast styrande principer för säkerhetsarbetet kopplat till de olika kategorierna. Dessa principer bör anknyta till samhällets mål och miljöbalkens krav på verksamhet som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa, miljö eller skada för enskilda eller allmänna intressen. Svenska kraftnät föreslår även att tillsynen över dammsäkerhet samt tillsynsvägledningen utvecklas och stärks. Svenska kraftnät framhåller även vikten av fortsatta statliga satsningar på forskning och utveckling inom dammsäkerhetsområdet för att främja kunskapsutveckling och kompetensförsörjning och att tillgången till kompetens vad gäller dammsäkerhet säkerställs hos såväl dammägare som den tillsynsvägledande myndigheten.

*Remissinstansernas synpunkter på Svenska kraftnäts översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet*

Svenska kraftnäts rapport *Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet* har remissbehandlats. Remissinstanserna instämmer i stort och är överlag positiva till inriktningen på rapportens förslag. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* instämmer i att dammsäkerheten behöver utvecklas och att nuvarande system för dammsäkerhet inte motsvarar de krav på säkerhet som samhället måste ställa. MSB anser att stärkta insatser från staten främst behövs för de dammar där ett dammbrott kan få katastrofala konsekvenser. *Kammarkollegiet* anser att regelverket för dammsäkerhet behöver förtydligas och att genomförandet sedan måste ske så att det preciserade regelverket får genomslag vid tillståndsprövning enligt miljöbalken.

De *länsstyrelser* som lämnat yttrande ställer sig positiva till rapportens förslag och framhåller behovet av en stärkt och utvecklad tillsyn och att tillsynsvägledningen förstärks. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* tillstyrker förslag om förstärkta insatser avseende dammar med särskilt stora konsekvenser i händelse av dammbrott och betonar behov av erforderliga resurser och kompetens hos länsstyrelsen samt samordning mellan länsstyrelsen och kommun/kommuner.

Branschföreningen *Svensk Energi* framhåller att dammägarens ansvar är mycket långtgående i enlighet med gällande lagstiftning och anser att de utvecklingsbehov som rapporten pekar på, kan tillgodoses inom ramen för den modell och de regelverk som finns idag. *Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin)* anser att rapporten ger uttryck för en övertro på de förbättringar som skulle kunna åstadkommas med en mer detaljerad lagreglering och framhåller att det viktiga är att lagstiftningen är mycket tydlig med avseende på dammägarens totala ansvar för dammsäkerheten.

Några remissinstanser instämmer i Svenska kraftnäts förslag att föra över ansvaret för tillsynsvägledningen från Svenska kraftnät till MSB. *Statskontoret* och *Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)* anser dock att detta förslag behöver utredas ytterligare. *FOI* saknar dessutom en analys av vilka andra myndigheter som skulle kunna vara aktuella för att överta ansvaret.

### **Behov av en utredning i syfte att förtydliga regelverket för dammsäkerhet och möjliggöra en effektivare tillsyn**

#### *Tydligare och mer detaljerade krav på dammsäkerhet behövs*

Svenska kraftnäts redovisade översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet visar att det finns ett behov av ett tydligare regelverk för dammsäkerhet. Mot bakgrund av de omfattande konsekvenser som en dammolycka i de största dammarna skulle kunna medföra vad gäller förlust av människoliv och vad gäller samhällsviktig verksamhet finns skäl att samhället ställer upp mer detaljerade krav på dammsäkerhet. Omstruktureringen och internationaliseringen inom kraftindustrin har även medfört att

många dammanläggningar under senare år bytt ägare och i dag ingår i internationella koncerner, t.ex. norska Statkraft AS, finska Fortum Oyj och tyska Eon AG. Systemen för dammsäkerhet bygger i flera europeiska länder på en mer omfattande offentligrättslig reglering än vad som är fallet i Sverige. Ofta finns det en särskild dammsäkerhetslagstiftning och myndighetsföreskrifter på detaljnivå. Det kan inte uteslutas att ledningen för koncerner med hemvist i länder med sådana system kan uppleva dagens svenska krav som otydliga med åtföljande risk för att ansvaret för egenkontroll inte tas fullt ut. Dagens regelverk om egenkontroll innebär att det ges ett stort tolkningsutrymme och att mer precis vägledning för dammsäkerhetsarbetet saknas. Även om det för närvarande pågår ett utvecklingsarbete i branschen utifrån identifierade utvecklingsbehov i Svenska kraftnäts rapport och stora investeringar har gjorts för att höja dammsäkerheten finns ett behov av att stärka de statliga insatserna. När det gäller Svenska kraftnäts förslag om utvecklad tillsynsvägledning har regeringen uppdragit åt Svenska kraftnät att vidareutveckla denna verksamhet inom ramen för dagens regelverk. En viktig förutsättning på något längre sikt är dock att dagens regelverk preciseras för att långsiktigt stärka tillsynen av dammsäkerheten. Det finns i dag heller inte någon särskild lag om dammsäkerhet i Sverige. Det är i stället flera olika författningar som är tillämpliga på dammsäkerhetsområdet vilket gör att det finns behov av att tydliggöra hur de olika författningarna, relaterade roller och myndighetsansvar samspelar avseende dammsäkerhet.

Enligt 22 kap. 25 § miljöbalken ska tillståndsdomar i förekommande fall innehålla bestämmelser om verksamhetens säkerhet och tekniska utformning i övrigt. Endast ett fåtal dammar för vattenkraft har byggts efter det att denna bestämmelse tillkom, varför den saknat betydelse för utformningen av huvuddelen av vattenkraftdammarna. Men vid tillståndsprovning i samband med säkerhetshöjande åtgärder och då för framför allt gruvdammar har domarna under senare år i ökad omfattning tagit upp olika detaljer om konstruktion, övervakningsanordningar m.m. vid tillståndsprovningen. Tydliggörande generella regler för dammsäkerhet gällande alla dammar, oavsett om an-



läggningen blivit föremål för en ny tillståndsprövning eller ej, borde i stället utarbetas.

#### *En obligatorisk konsekvensklassificering av dammar behövs*

Internationellt är det praxis att klassificera dammar efter de potentiella konsekvenser som ett dammbrott skulle kunna förorsaka. Klassningen syftar till att styra dammsäkerhetsarbetet så att resurserna i första hand läggs på det ur säkerhetssynpunkt mest angelägna. Klassningen gör det möjligt att ställa differentierade krav på dammsäkerhet, ägarnas egenkontroll, rapporteringen till myndigheter etc. för dammar i de olika klasserna. Strängare krav kan ställas på dammar med stora potentiella konsekvenser i händelse av dammbrott. Branschriktlinjerna (RIDAS) har tillsammans med riktlinjerna för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar kommit att fungera som drivkrafter för de uppgraderingar av befintliga dammanläggningar och den modernisering av dammsäkerhetsarbetet som pågår. Dammägarnas egenkontroll, så som den beskrivs i RIDAS, särskiljer dock inte dammar där ett dammbrott kan leda till en svår påfrestning för samhället från övriga högkonsekvensdammar. Branschriktlinjerna är lovvärda men de resurser som används för att fortlöpande utveckla och hålla riktlinjerna aktuella är inte tillräckliga. Det är vidare otillfredsställande att det saknas en offentligt redovisad granskning av riktlinjerna. Det bör säkerställas att den tolkning av regelverket som görs genom riktlinjerna verkligen lever upp till lagstiftarens krav, att riktlinjerna innefattar alla för dammsäkerheten viktiga aspekter samt att de återspeglar god internationell nivå för dammsäkerhet. Riktlinjerna är även frivilliga att följa och tillämpas heller inte fullt ut för alla dammar där ett dammbrott kan få betydande konsekvenser.

#### *Ansvarsfördelningen och samordningen av beredskapsplaneringen i händelse av dammbrott behöver tydliggöras*

För dammanläggningar som klassats som farlig verksamhet är dammägaren skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap och åtgärder i övrigt för att komplettera kommuners

beredskap för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser i händelse av dammbrott. Det finns behov av att tydliggöra roller och ansvar avseende samordnad beredskap för dammbrott. Det är i dag oklart vem som förväntas leda utvecklingen avseende beredskapsutvecklingen samt hur dammägare ska komplettera kommuners beredskap för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser.

## **Uppdraget**

### *Tydligare och vidareutvecklat regelverk för dammsäkerhet*

Utredaren ska med utgångspunkt i Svenska kraftnäts redovisade översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet (dnr N2010/4863/E) lämna förslag till ett förtydligat regelverk för dammsäkerhet som komplement till miljöbalkens övergripande bestämmelser samt övriga författningar som reglerar dammsäkerhetsfrågor. Regelverket ska stödja en utveckling av dammsäkerhetsarbetet hos dammägarna, en samordnad beredskap för dammbrott samt myndigheternas tillsyn och tillsynsvägledning, 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 även klarlägga hur gällande reglering av dammsäkerhetsfrågor samspelar vad gäller roller och myndighetsansvar. Utredaren ska redovisa en internationell jämförelse av hur dammsäkerhet regleras i länder med dammar där dammbrott kan få stora konsekvenser.

Utredaren ska lämna förslag till utformning av ett obligatoriskt klassificeringssystem för alla dammanläggningar utifrån de konsekvenser som ett dammbrott skulle kunna orsaka med beaktande av bl.a. av klimatförändringarnas påverkan. Utredaren ska lämna förslag till styrande principer för säkerhetsarbetet för de olika kategorierna av dammar. Utredaren ska även lämna förslag till preciserade regler gällande krav på verksamhetsutövarnas strategi och ledningssystem för dammsäkerhet och dokumenterade rutiner för egenkontroll. Utredaren ska dessutom lämna de 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. Utredaren ska i detta sammanhang lämna förslag som innebär att tillsynsvägledande myndighet får meddela föreskrifter om dammägares rapportering till tillsynsmyndigheterna.

Utredaren ska även klarlägga om tillsynsmyndigheten, enligt nuvarande bestämmelser, har möjlighet att förelägga dammägarna att temporärt sänka vattennivån i magasin om denne inte kan visa att dammsäkerheten är tillfredsställande vid högt magasinsvattenstånd avseende dammar med stora konsekvenser i händelse av dammbrott eller att förelägga om andra åtgärder som bedöms lämpliga.

Vidare ska utredaren klargöra om och i sådant fall hur skyddslagen (2010:305) och sekretesslagstiftningen kan tillämpas för dammar som kan orsaka stora konsekvenser vid händelse av dammbrott samt samspelet med övrig relaterad lagstiftning i syfte att stärka säkerheten i elförsörjningen.

Utredaren ska klarlägga vem som bör leda utvecklingen av samordnad beredskap för dammbrott och hur dammägare ska komplettera kommuners beredskap för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser.

Utredaren ska även utreda hur herrelösa dammar bör hanteras från dammsäkerhetssynpunkt.

Utredaren får om det bedöms lämpligt lämna andra förslag som bedöms kunna stärka tillsynen av dammsäkerheten.

#### *Myndighetsorganisation för tillsyn, tillsynsvägledning och främjande avseende dammsäkerhet*

Utredaren ska utreda om tillsyn och tillsynsvägledning för dammsäkerhet i dag sker i tillräcklig omfattning utifrån de krav på dammsäkerhet som samhället bör ställa. Utredaren ska även utreda och utvärdera om tillsynsvägledningen och övriga uppgifter inom Svenska kraftnäts samlade uppdrag att främja dammsäkerheten i landet bedrivs genom lämplig organisation eller om den bör inordnas i någon annan myndighets organisation i syfte att stärka dammsäkerhetsutvecklingen, effektiviteten

och eventuellt renodla Svenska kraftnäts uppgifter till sådana som avser deras kärnverksamhet att driva stamnätet för el och vara systemansvarig för elförsörjningen. Utredaren ska särskilt analysera vilken kompetens som uppgifterna kräver med avseende på dammar med särskilt stora konsekvenser i händelse av dammbrott. Utredaren ska vidare utreda hur ansvarfördelningen mellan den tillsynsvägladande myndigheten och tillsynsmyndigheten lämpligen bör ordnas vad gäller tillsynen av dammar i denna kategori. I detta sammanhang ska förslag till finansiering av myndighetsuppgifterna lämnas, t.ex. genom avgiftsfinansiering, samt resursbehovet bedömas. Om utredaren bedömer det lämpligt ska förslag lämnas om en överföring av tillsyn, tillsynsvägledningen och relaterade främjandeuppgifter avseende dammsäkerhet till en annan myndighet.

### **Konsekvensbeskrivningar**

De ekonomiska konsekvenserna för dammägarna och berörda myndigheter av de förslag som lämnas ska redovisas. Om utredaren föreslår åtgärder som kräver finansiering ska förslag till sådan lämnas.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets regelnämnd. Utredaren ska även i sitt arbete beakta regeringens målsättning om regelförenkling och att minska företags administrativa kostnader för att följa olika regelverk. Utredaren ska samråda med berörda statliga utredningar, myndigheter och intresseorganisationer. Utredaren ska vidare samråda med Säkerhetspolisen avseende förslag till utformning av klassificeringssystem för dammanläggningar och eventuella förslag till säkerhetsskyddsåtgärder till skydd mot terrorism. Utredaren

ska även beakta Svenska kraftnäts pågående utvecklingsarbete avseende tillsynsvägledningen för dammsäkerhet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2012.

(Näringsdepartementet)