

ÄRENDENR: 2023/3389

DATUM: 2023-10-16

DAMMSÄKERHET

Tillämpliga regelverk, vägledningar och stöd



SVENSKA KRAFTNÄT

Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet, med uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem. Det omfattar ledningar för 400 kV och 220 kV med stationer och utlandsförbindelser. Svenska kraftnät utvecklar transmissionsnätet och elmarknaden för att möta samhällets behov av en säker, hållbar och ekonomisk elförsörjning. Därmed har Svenska kraftnät också en viktig roll i klimatpolitiken.

Som dammsäkerhetsfrämjande myndighet verkar vi för en framtid med god dammsäkerhet och samordnad beredskap för dammhaveri. Vi bidrar till nationell samordning genom tydliga krav, vägledning och information. Vi svarar för tillsynsvägledning i frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken och har föreskriftsrätt kopplat till förordningen (2014:214) om dammsäkerhet. Vi verkar även för ökad kunskap och kompetens inom området genom att bidra till utbildning, teknik- och metodutveckling.

Rapporten är skriven av Svenska kraftnäts dammsäkerhetshandläggare och fastställd av enhetschef Elberedskap och dammsäkerhet. Svenska kraftnäts dammsäkerhetsråd har bistått i arbetet, genom att löpande ge råd och synpunkter.

Omslagsfoto: Svegsdammen i Ljusnan. Svenska kraftnät/Tomas Ärlemo

Org. Nr 202100-4284

SVENSKA KRAFTNÄT

www.svk.se

Förord

Svenska kraftnät har efter införandet av den samlade dammsäkerhetsregleringen 2014 upprättat ett flertal nya vägledningar och stöd inom dammsäkerhetsområdet. Dessa samlas nu under detta huvuddokument, som ger en orientering om

- > dammar och dammsäkerhet i Sverige,
- > regelverk tillämpliga på dammsäkerhetsområdet och
- > underliggande fristående vägledningar och kunskapssammanställningar.

Vägledningarna gäller för dammar som vid ett dammhaveri kan medföra betydande konsekvenser från samhällets synpunkt, dvs. dammar i dammsäkerhetsklass. De beskriver och utvecklar kraven som ställs genom förordningen om dammsäkerhet. Dammägare till klassificerade dammar och länsstyrelser som utöver tillsyn över dessa utgör huvudsaklig målgrupp. Rekommendationerna är inte rättsligt bindande.

Förhoppningen är att dessa samlade vägledningar och stöd för arbetet med egenkontroll och tillsyn ska bidra till successiva förbättringar av dammsäkerheten och beredskapen för dammhaveri.

Revisionsförteckning

I tabellen nedan listas ändringar och kompletteringar. De stycken där revideringar har gjorts markeras även med en kantlinje. (Justeringar av rent redaktionell natur noteras ej.)

Revision, datum	Avsnitt	Ändring/komplettering avseende
2020-05-01 (dnr 2020/493)		Nyupprättat dokument
2022-03-01 (dnr. 2022/480)	1.4	Uppdaterade branschriktlinjer och riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden
2022-03-01	2.2.6	Hänvisningar till nyupprättade stöd och mallar
2022-03-01	3.3.4	Ny säkerhetsskyddslagstiftning
2023-10-13 (dnr. 2023/3389)	2.2.6	Hänvisning till stöd för bedömning av säkerhetsledningssystem för dammsäkerhet
2023-10-13	3.1, 3.1.2	Ändring i förordningen om dammsäkerhet om helhetsbedömningar av dammars säkerhet

Innehåll

1	Dammar och dammsäkerhet i landet	7
1.1	Om dammar i landet	7
1.2	Begreppen dammsäkerhet och dammhaveri.....	9
1.3	Konsekvenser av dammhaveri.....	10
1.4	Dammsäkerhetsutveckling och regelverk.....	12
1.5	Ansvar och roller.....	14
1.5.1	Dammägare/verksamhetsutövare.....	14
1.5.2	Länsstyrelser	15
1.5.3	Kommuner	15
1.5.4	Svenska kraftnät	16
1.5.5	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	17
2	Svenska kraftnäts vägledning och stöd	18
2.1	Målbild och utgångspunkter	18
2.2	Vägledning och stöd.....	19
2.2.1	Konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering .	20
2.2.2	Säkerhetsledning, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering	21
2.2.3	Dammsäkerhetstillsyn.....	21
2.2.4	Beredskapsplanering för dammhaveri och höga flöden	21
2.2.5	Dammar och dammteknik – En introduktion	22
2.2.6	Mallar och övriga stöd	22
3	Regelverk tillämpliga inom dammsäkerhetsområdet	23
3.1	Samlat regelverk om dammsäkerhet	23
3.1.1	Miljöbalken 11 kap. 24-26 §§: Säkerhetsklassificering av dammar	23
3.1.2	Förordning (2014:214) om dammsäkerhet	25
3.1.3	Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	29
3.2	Miljöbalkens övriga regler tillämpliga på dammsäkerhet	30
3.2.1	Miljöbalken 2 kap. 1-8 §§: Allmänna hänsynsregler m.m.	30
3.2.2	Miljöbalken 11 kap. Vattenverksamhet	30
3.2.3	Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.....	33

3.2.4	<i>Förordning (2013:319) om utvinningsavfall</i>	33
3.2.5	<i>Miljöbalken 26 kap: Tillsyn</i>	34
3.2.6	<i>Miljötillsynsförordningen (2011:13)</i>	35
3.3	<i>Övriga regelverk</i>	36
3.3.1	<i>Lagen (2003:788) om skydd mot olyckor</i>	36
3.3.2	<i>Plan- och bygglagen (2010:900)</i>	37
3.3.3	<i>Elberedskapslagen (1997:288)</i>	37
3.3.4	<i>Säkerhetsskyddslagen (2018:585)</i>	38
3.3.5	<i>Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)</i>	38
3.3.6	<i>Skyddslagen (2010:305)</i>	39
3.3.7	<i>Lagen (1929:404) om giltighet här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929</i>	40

Bilaga 1	Det svenska systemet för dammsäkerhet - utvecklingen av regelverk och roller	41
----------	--	----

1 Dammar och dammsäkerhet i landet

Svenska kraftnät har sedan den samlade dammsäkerhetsregleringen infördes 2014 upprättat ett flertal vägledningar och stöd inom dammsäkerhetsområdet. Den handbok som tidigare fanns har ersatts av detta huvuddokument och underliggande fristående vägledningar och kunskapssammanställningar som sammantaget utgör Svenska kraftnäts vägledningar och stöd inom dammsäkerhetsområdet.

Detta huvuddokument ger:

- > en övergripande orientering om dammar och dammsäkerhet i Sverige, konsekvenser av dammhaverier samt roller och ansvar inom dammsäkerhetsområdet (kapitel 1),
- > en introduktion till Svenska kraftnäts vägledningar och stöd för dammsäkerhetsarbetet (kapitel 2),
- > en sammanställning av regelverk tillämpliga på dammsäkerhetsområdet (kapitel 3), samt
- > en beskrivning av hur regelverk och roller i det svenska systemet för dammsäkerhet har utvecklats över tiden (Bilaga 1).

1.1 Om dammar i landet

Kort om begreppen damm, magasin och dammanläggning

En *damm* är ett byggnadsverk som utgör barriär över ett vattendrag eller en terrängsänka, med syfte att lagra, kontrollera och/eller avleda vatten eller blandningar av vatten och annat material. En s.k. legaldefinition av begreppet finns i 11 kap. 4 § miljöbalken.

Det är inte ovanligt att det behövs flera dammar för att dämna upp vattnet i ett och samma *magasin*. Begreppet *dammanläggning* används för en eller flera dammar som tillsammans dämmer upp ett magasin och/eller skyddar lägre liggande områden från översvämning. En dammanläggning innefattar även dammar som reglerar vattenytor i anslutning till magasinet.

Historisk återblick

Kraften i det strömmande vattnet i ett vattendrag har sedan lång tid nyttjats av människan för att utföra tungt arbete, såsom t.ex. malning av säd och sågning av virke. För att kunna nyttja vattnets kraft behövdes det ofta dammar. Dammarna användes för att samla fallhöjden till en punkt i vattendraget, anpassa vattenflödet och för att kunna magasinera vatten från en tid till en annan.

I Sverige började man bygga dammar redan under medeltiden. Under 1200- och 1300-talen omtalas dammanläggningar i skrift. Förutom ovan nämnda ändamål

var även gruvverksamhet beroende av vattenkraften för läns-pumpning av gruvor och för uppföring av malmen.

Dammbyggnader inom olika användningsområden har haft stor betydelse för utvecklingen av Sverige under de senaste seklen. Under 1600- och 1700-talen spelade dammbyggnader en stor roll för utvecklingen av järnhanteringen. Under 1800-talet hade dammbyggnader en viktig del i omvandlingen till industrisamhället. Dammbyggnadstekniken möjliggjorde utnyttjande av vattnet, dels som kraftkälla för industrin och dels för transporter av råvaror och färdiga produkter på vattendrag och genom kanaler och slussar.

Under perioden 1880–1950 genomfördes olika former av sjösänkningar för att åstadkomma bättre brukningsförhållanden på mark som var alltför vattensjuk för odling. Reglerbara dammar byggdes ibland i sjöutlopp för att hindra alltför låga vattennivåer. Invallningsdammar användes också för att vinna mark utan sjösänkningar, och anläggs även idag för att ge skydd mot översvämningar.

Under 1900-talet var utbyggnaden av vattenkraften för elproduktion en av hörnstenarna i välståndsutvecklingen. För denna utveckling har bl.a. kunskap och erfarenheter av dammbyggnadsteknik varit helt avgörande.

Sedan ca 1940-talet har dammar även använts inom gruvverksamhet för att skapa s.k. sandmagasin där restprodukter (anrikningssand) från förädlingen av den brutna malmen deponeras.

Ytterligare ändamål för dammar är vattenförsörjning för olika verksamheter, till exempel för dricksvatten, processvatten och på senare tid tillverkning av konstsnö.

Dammar i landet

I Sverige finns uppskattningsvis 10 000 dammar av varierande storlek och ålder. De flesta av dessa är små och ett haveri skulle inte få allvarliga följder. Omkring 2000 dammanläggningar tillhör vattenkraftverksamhet, och av dessa är knappt 200 s.k. höga¹ dammar, med en minsta höjd av 15 m. Inom gruvindustrin finns aktiva sandmagasin med höga dammar på ett tiotal platser i landet.

¹ Internationellt benämns dammar med en höjd av minst 15 m, från lägsta grundläggningsnivå till dammkrön, ofta som "höga dammar" (large dams). I världen finns i storleksordningen 60 000 höga dammar. Som jämförelse kan nämnas att Norge och Finland har 335 respektive 56 höga dammar.

1.2 Begreppen dammsäkerhet och dammhaveri

Dammsäkerhet

Det finns ingen legal definition av *dammsäkerhet*, vare sig i miljöbalken eller i tillhörande förordningar. I betänkandet *Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn*² beskrivs dammsäkerhet på följande sätt:

Följande tre faktorer är viktiga för en god dammsäkerhet:

- *Säker dammkonstruktion*
- *Säkert handhavande (drift och tillståndskontroll)*
- *Beredskap för dammbrott och allvarliga problem*

En definition av dammsäkerhet måste, enligt utredningen, innehålla dessa tre komponenter. Dammsäkerhet kan definieras som "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".

Dammens egenskaper omfattar de inneboende egenskaperna hos en damm, dammens aktuella säkerhetstillstånd och -status. Egenskaperna är beroende av dammens design, konstruktion, historik och drifterfarenheter, m.m.

De åtgärder som vid drift och underhåll av dammen vidtas för att förhindra ett dammhaveri omfattar den tillståndskontroll, övervakning och skötsel samt de underhållsåtgärder som genomförs på dammen. Här inkluderas även djupgående utredningar och analyser avseende säkerhetsstatus samt upprustningsprojekt för att stärka och vidmakthålla dammen.

De åtgärder som vidtas för att begränsa skador till följd av ett dammhaveri omfattar den beredskapsplanering som genomförs för att förhindra att dammhaveri sker men även att minimera konsekvenserna av ett dammhaveri.

För att en dammanläggning ska vara säker ska dammanläggningens dämmande och avbördande funktioner vara rätt dimensionerade och fungera vid alla tänkbara driftförhållanden. För att säkerställa detta krävs planering av dammsäkerhetsverksamheten, planering och genomförande av tillståndskontrollåtgärder för att upptäcka brister samt åtgärdande av brister som upptäcks.

² Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn, SOU 2012:46

Dammsäkerhetsarbetet syftar till att undvika dammhaveri samt till att minimera konsekvenserna om ett haveri trots allt skulle inträffa. En vedertagen princip, i Sverige och även internationellt, är att dammsäkerhetsarbetet bör bedrivas konsekvensinriktat. Det innebär att dammar med stora konsekvenser i händelse av dammhaveri prioriteras i dammsäkerhetsarbetet.

Såväl tekniska som organisatoriska aspekter påverkar dammsäkerheten. Traditionellt har god dammsäkerhet ofta ansetts vara liktydigt med en väldimensionerad, välbyggd och välskött dammbyggnad. Anläggningens utformning och de tekniska systemen är naturligtvis mycket viktiga, men även den organisation och de människor som handhar systemen har stor betydelse för dammsäkerheten. Under de senaste decennierna har ökad uppmärksamhet riktats mot aspekter som analys av risker, instrumentering och övervakning, beredningsplanering för dammhaveri, riskhanteringsarbete, säkerhetsledning och organisationskultur. Dessa aspekter utgör numera centrala delar i dammsäkerhetsarbetet.

Dammsäkerhetsutvecklingen påverkas av flera olika faktorer som regelverk och riktlinjer, myndigheters tillsyn och krisberedskap, tillståndsgivning och domstolspraxis. Vidare är kompetensförsörjning och kunskapsutveckling hos dammägare, myndigheter, akademi och teknisk expertis i övrigt viktiga aspekter för att bibehålla och utveckla dammsäkerheten i landet.

Dammhaveri

Ett *dammhaveri* definieras i 11 kap. miljöbalken som

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

Ett dammhaveri föreligger både om dammen hastigt havererar eller om den eroderas successivt. Även en felmanövrering som leder till okontrollerad utströmning av uppdämt vatten innefattas i begreppet dammhaveri. Dammhaveri föreligger däremot inte när dammen fullgör sin dämmande och avbördande funktion, men vattnet ändå strömmar över den, exempelvis vid höga flöden.

Det tidigare vanligen använda ordet dammbrott kan med fördel ersättas av ordet dammhaveri.

1.3 Konsekvenser av dammhaveri

Konsekvenser av dammhaveri beror på förhållanden som den uppdämda vattenvolymen, typ av dammkonstruktion, dammhöjd och dammlängd, samt topografi och skadeobjekt i översvämningssområdet. Förutom översvämningsskador kan det uppkomma ras och skred i slänter upp- och nedströms dammen, andra erosionsskador samt haveri av nedströmsliggande dammar. Fenomenet att haveri i

en damm förorsakar haveri i nedströmsliggande dammanläggningar, s.k. sekundärbrott, benämns ”dominoeffekt”. Ett haveri i en damm med stor indämd volym belägen högt upp i ett vattendrag kan i värsta fall orsaka haveri i samtliga nedströms liggande dammar, dvs. en dominoeffekt längs hela älvsträckan ner till havet.

För majoriteten av Sveriges dammar skulle ett dammhaveri enbart medföra små och lokala konsekvenser, med liten eller försumbar betydelse från samhälls- synpunkt. Drygt 450 dammanläggningar³ har dammar i dammsäkerhetsklass, vilket innebär att ett dammhaveri där skulle kunna medföra ”betydande”⁴ konsekvenser för samhället.

Konsekvenser av dammhaveri delas ofta in i påverkan på människors liv och hälsa, skador på kritisk infrastruktur och störningar i viktiga samhällsfunktioner, miljöska- der, skador på kulturmiljö och ekonomiska värden. För vissa vattenkraft- eller regleringsdammar belägna i den övre delen av någon av de stora kraftverksälvarna, skulle ett dammhaveri kunna leda till sekundärhaverier i nedströms liggande dammar, och medföra allvarlig störning på samhället. Den okontrollerade utströmningen av flera 100 miljoner kubikmeter uppdämt vatten skulle då medföra översvämningar längs större delen av älvens lopp med risk för

- > förlust av många människoliv,
- > förstörelse av många människors hem och egendom, kulturmiljö och arbetsplatser,
- > omfattande störningar i landets elförsörjning p.g.a. skador på elnätet och förstörda vattenkraftstationer,
- > omfattande störningar av transporter till följd av förstörda broar på älvsträckan och skador i övrigt på vägar och järnvägar,
- > förstörelse av infrastruktur och omfattande störningar i andra samhällsviktiga verksamheter, t.ex. anläggningar för vattenförsörjning, radio- och telekommunikationer,
- > allvarliga miljöska- der som för lång framtid inte kan återställas samt
- > mycket stor ekonomisk skada.

Ett dammhaveri skulle kunna medföra att svåra påfrestningar uppstår som följdverkan av den sammanlagda effekten av alla skadorna längs en älv eller av någon eller några enstaka skador. Sammantaget skulle ett sådant haveri kunna medföra så allvarliga konsekvenser att det leder till en *nationell kris*. Med en

³ Antal dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass A, B eller C vid årsskiftet 2021/2022.

⁴ Med betydande konsekvenser avses konsekvenser med mycket stor, stor eller måttlig betydelse från samhälls- synpunkt. Om ett dammhaveri enbart bedöms kunna medföra konsekvenser med liten betydelse från samhälls- synpunkt ska dammen i fråga inte ha en dammsäkerhetsklass.

nationell kris menas en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner⁵.

1.4 Dammsäkerhetsutveckling och regelverk

Utveckling av roller och regelverk inom dammsäkerhetsområdet

Historiskt har dammsäkerhetsfrågorna inte varit föremål för myndighetsövervakning i någon större omfattning i Sverige.

Dammsäkerhetsutvecklingen har inte styrts av statliga normer eller föreskrifter om hur dammar ska byggas och övervakas. Istället har industrin genom olika initiativ utvecklat praxis och vägledning. Utvecklingen av roller och regelverk i det svenska systemet för dammsäkerhet beskrivs närmare i Bilaga 1.

Tillämpliga regelverk

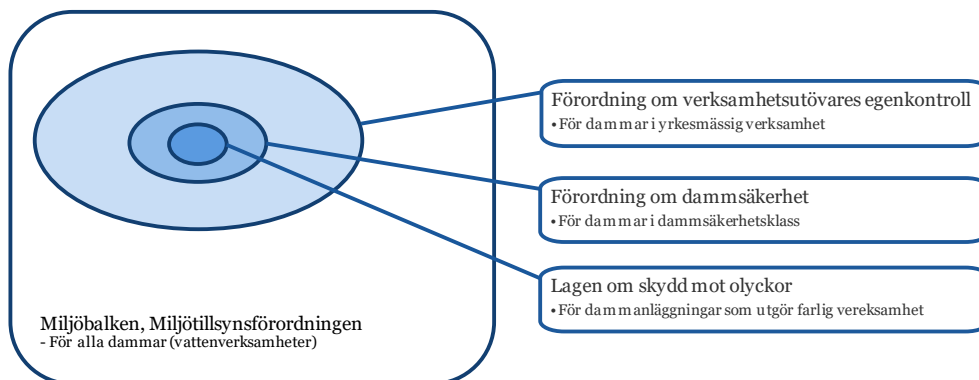
Flera olika regelverk är tillämpliga på dammsäkerhetsområdet, där miljöbalken och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor med tillhörande regleringar är de viktigaste. Samhällets krav är uttryckta i övergripande och allmänt hållna regler, och dammägarna åläggs ett stort ansvar att göra vad som krävs för att säkerställa dammsäkerheten. Även andra regelverk, såsom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), säkerhetsskyddslagen (2018:585), skyddslagen (2010:305), plan- och bygglagen (2010:900) och elberedskapslagen (1997:288) gäller i olika grad för verksamheter med dammar. I kapitel 3 beskrivs regelverk tillämpliga inom dammsäkerhetsområdet i större detalj.

För dammar som vid ett dammhaveri kan medföra betydande konsekvenser från samhällets synpunkt gäller särskilda krav med avseende på dammsäkerhet och beredskap för dammhaveri, utöver de allmänna bestämmelser som följer av miljöbalken och förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Detta berör:

- > Dammar vid drygt 450 dammanläggningar som beslutats tillhöra en dammsäkerhetsklass. För dessa gäller särskilda krav enligt förordning (2014:214) om dammsäkerhet, se vidare avsnitt 3.2.
- > Dammar vid ca tio gruvverksamheter som utgör riskanläggningar⁶. För dessa gäller särskilda krav enligt förordning (2013:319) om utvinningsavfall, se vidare avsnitt 3.3.4.
- > Dammar vid drygt 150 anläggningar som utgör farlig verksamhet. För dessa gäller särskilda krav enligt lagen (2003:788) om skydd mot olyckor mm, se vidare avsnitt 3.4.1.

⁵ Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet, Regeringens skrivelse skr. 2009/10:124

⁶ För gruvverksamheter som utgör riskanläggningar reglerar förordningen om utvinningsavfall hela gruvverksamheten, vari dammarna ingår som en del. Regleringen berör således hela gruvverksamheten och handlar inte enbart om dammsäkerhet.



Figur 1 Schematisk bild över regleringar tillämpliga för olika dammar/verksamheter.

2014 års samlade dammsäkerhetsreglering i miljöbalken och förordning (2014:214) om dammsäkerhet syftar till att förebygga dammhaveri, bland annat genom att stödja utvecklingen av dammsäkerhetsarbetet hos dammägarna och stärka länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn. Regleringen berör dammar där konsekvenserna av ett dammhaveri vid dammen ifråga kan leda till förlust av människoliv eller till betydande konsekvenser från samhälls synpunkt, oavsett dammens syfte.

Grunden för kravställningarna i dammsäkerhetsregleringen är ett system för klassificering av dammar utifrån omfattningen av de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra. För verksamhetsutövare med en damm i dammsäkerhetsklass ställs särskilda krav avseende bl.a. egenkontroll, helhetsbedömning av dammens säkerhet och rapportering till tillsynsmyndigheten. För tillsynsmyndigheter med dammar i dammsäkerhetsklass gäller skyldigheten att bedriva dammsäkerhetstillsyn för att säkerställa att kravställningarna följs.

Branschriktlinjer m.m.

Majoriteten av klassificerade dammar ägs av företag som bedriver vattenkraftverksamhet respektive gruvverksamhet och är medlemmar i branschorganisationerna Energiföretagen Sverige⁷ respektive SveMin⁸. Energiföretagen verkar för god dammsäkerhet hos medlemsföretagen bl.a. genom att ge ut Energiföretagens riktlinjer för dammsäkerhet, RIDAS⁹. Riktlinjerna utgör grund för dammsäkerhetsarbete enligt god praxis för medlemsföretag vad gäller arbetsmetoder och tekniklösningar, och kan även utgöra stöd för myndigheter. På

⁷ Energiföretagen Sverige är en branschorganisation som samlar nära 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi.

⁸ SveMin är en branschorganisation för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige.

⁹ RIDAS – Energiföretagens riktlinjer för dammsäkerhet - Energiföretagen Sverige, rev. 2022

motsvarande sätt har gruvföretagen, genom sin branschorganisation SveMin, utarbetat en anpassad version av riktlinjerna som benämns GruvRIDAS¹⁰.

Riktlinjerna utvecklas över tid med beaktande av nya regelverk, forskning och utveckling, erfarenheter och händelser i omvärlden. Genomgripande revidering och uppdatering av riktlinjerna har genomförts sedan det nya dammsäkerhetsregelverket infördes 2014, och pågår fortsatt av framförallt tillhörande tillämpningsvägledningar.

Svenska kraftnät, Energiföretagen Sverige och SveMin har i samverkan med SMHI tagit fram riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar¹¹. Riktlinjerna beskriver metoder för beräkning av höga till mycket extrema flöden och ställer krav på flödesdimensionering, dvs. det flöde som en dammanläggning ska kunna motstå och släppa förbi utan att skadas allvarligt. Riktlinjerna är inte juridiskt bindande, men har sedan 1990-talet använts för utvärdering av befintliga dammanläggningar och för planering av nya. 2022 års utgåva av riktlinjerna har anpassats till 2014 års dammsäkerhetsreglering.

1.5 Ansvar och roller

1.5.1 Dammägare/verksamhetsutövare

Verksamhetsutövare åläggs enligt miljöbalken och dess förordningar samt lagen om skydd mot olyckor ett mycket långt gående ansvar. Inom dammsäkerhetsområdet innebär detta att den som är underhållsskyldig för en dammbyggnad, i regel dammägaren, ska skaffa sig tillräcklig kunskap för att skydda människors hälsa och miljön. Ägaren ska själv utarbeta och följa rutiner för egenkontroll. Detta innefattar att planera verksamheten, att utarbeta och följa rutiner för kontroll samt att undersöka och bedöma riskerna med verksamheten så att olägenheter motverkas eller förebyggs. Egenkontrollen ska dokumenteras och tillsynsmyndigheten ska omgående underrättas vid driftstörningar som kan medföra olägenheter. Ägaren ska även, såvitt det inte kan anses orimligt, vidta de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs samt använda bästa möjliga teknik, för att undvika att verksamheten medför skador. Skulle ändå ett dammhaveri inträffa är dammägaren strikt ansvarig för konsekvenserna av dammhaveriet.

Med undantag för mindre dammar ska ägaren utreda vilka konsekvenser ett dammhaveri skulle kunna få och lämna in konsekvensutredningen och förslag på klassificering till länsstyrelsen. Dammar som vid ett haveri skulle förorsaka betydande konsekvenser för samhället ska tillhöra en dammsäkerhetsklass. För

¹⁰ GruvRIDAS – Gruvföretagens riktlinjer för dammsäkerhet - SveMin 2021

¹¹ Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar. Utgåva 2022. Svenska kraftnät, Energiföretagen och SveMin

dessa gäller dammsäkerhetsförordningens krav på bl.a. arbete enligt säkerhetsledningssystem, årlig betalning av tillsynsavgift och rapportering till tillsynsmyndigheten.

Ägaren eller verksamhetsutövaren vid dammanläggningar som utgör farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor ska också i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap, och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller miljön.

1.5.2 Länsstyrelser

Länsstyrelserna är i de allra flesta fall operativa tillsynsmyndigheter för vattenverksamheter enligt miljöbalken, bl.a. i fråga om tillsyn av dammsäkerhet. I tillsynen ingår att i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken med tillhörande regelverk och villkor i domar, bl.a. genom uppföljning av dammägares årliga dammsäkerhetsrapportering. Tillsynen inkluderar även att ge råd och stöd till ägare samt eventuella förelägganden för att få till rättelse.

Det är tillsynsmyndigheten, dvs. normalt länsstyrelsen, som med stöd av konsekvensutredningar fattar beslut om dammsäkerhetsklass enligt miljöbalken för dammar inom länets geografiska område. Det är också länsstyrelsens uppgift att, efter samråd med den kommun där anläggningen är belägen, fatta beslut om vilka dammar som utgör farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor.

Länsstyrelsen har s.k. geografiskt områdesansvar och ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom länet samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas¹². Här ingår bl.a. att ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer samt att stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning.

1.5.3 Kommuner

Kommunen har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå¹³ och ska vid en krissituation verka från en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid samt verka för att informationen till allmänheten och de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer samordnas.

Kommunerna ansvarar för planering och utövande av olycksförebyggande verksamhet och räddningstjänst. Räddningstjänsten ansvarar för omedelbara

¹² Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap

¹³ Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

insatser för att skydda människor, egendom och miljö¹⁴, vilket vid höga flöden eller dammhaveri kan innebära bl.a. att informera och varna befolkningen, undsätta och evakuera människor som befinner sig i omedelbar fara, besluta om utrymning av drabbade områden och vidta åtgärder med anledning av utrymningen i samverkan med Polismyndigheten samt att stödja fastighetsägare med att skydda egendom, till exempel samhällsviktig verksamhet.

Kommunerna utövar tillsyn över dammägares beredskap för dammhaveri vid dammar som utgör farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor.

1.5.4 Svenska kraftnät

En av Svenska kraftnäts myndighetsuppgifter är att främja dammsäkerheten i landet¹⁵. Av instruktionen framgår att Svenska kraftnät i fråga om dammsäkerhet ska

1. *följa klimatförändringarnas påverkan samt följa och medverka i utvecklingen i landet,*
2. *verka för att riskerna för en allvarlig störning på samhället genom dammhaveri eller höga flöden i reglerade vattendrag minskar,*
3. *årligen rapportera till regeringen om utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder,*
4. *främja forskning och utveckling samt kunskapsförmedling, och*
5. *svara för tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete.*

Svenska kraftnät är tillsynsvägledande myndighet i frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken. Detta innefattar att lämna råd och stöd till länsstyrelserna om den operativa tillsynen och att samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsynen. På begäran av mark- och miljödomstolen kan Svenska kraftnät även avge yttranden avseende dammsäkerhet i prövningsärenden enligt 11 kap. miljöbalken.

Svenska kraftnät har föreskriftsrätt kopplad till kraven i förordning (2014:214) om dammsäkerhet avseende konsekvensutredning, säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och ägares årliga dammsäkerhetsrapportering.

¹⁴ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)

¹⁵ Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

1.5.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är central myndighet med uppgift att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser.

MSB är central tillsynsmyndighet enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och ger råd, stöd och vägledning till alla aktörer som berörs av lagen, och har gett ut allmänna råd om skyldigheter vid farlig verksamhet¹⁶. MSB utövar sedan 2021 tillsyn över LSO avseende bl.a. kommuners ansvar för räddningstjänst och olycksförberedande arbete. (Detta tillsynsansvar låg tidigare på länsstyrelsen).

MSB är tillsynsvägladande myndighet i frågor om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken i de fall frågorna regleras i bestämmelser om förebyggande och hantering av allvarliga olyckor i förordningen om utvinningsavfall, dvs. t.ex. för gruvdammar som ingår i riskanläggningar.

MSB är vidare en av de centrala myndigheter som har rätt att föra talan vid tillståndsprövningar enligt miljöbalken och ska, när det behövs, företräda miljöintressen och andra allmänna intressen.

¹⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps allmänna råd om skyldigheter vid farlig verksamhet, MSBFS 2014:2

2 Svenska kraftnäts vägledningar och stöd

I detta kapitel ges en introduktion om målbild och utgångspunkter för dammsäkerhetsarbetet. Därefter beskrivs Svenska kraftnäts samlade vägledningar och stöd inom dammsäkerhetsområdet.

2.1 Målbild och utgångspunkter

Regeringen har i proposition Dammsäkerhet¹⁷ inför införandet av dammsäkerhetsregleringen uttryckt att

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 säkerhet.

Detta är i linje med miljöbalkens allmänna hänsynsregler m.m. i 2 kap., som tillsammans med bestämmelserna i 11 kap. utgör ett ramverk för dammsäkerhetsarbetet i landet.

Svenska kraftnäts tolkning är att verksamhetsutövares dammsäkerhetsarbete bör bedrivas så att det – genom löpande översyn och förbättringar – reducerar såväl sannolikheten för att ett dammhaveri ska inträffa som konsekvenserna av ett haveri om det ändå skulle inträffa. För dammar i klass A och B där konsekvenserna av ett haveri skulle medföra betydande risk för förlust av människoliv och/eller konsekvenser i övrigt med stor omfattning och allvarlighetsgrad, bör det tas med i beräkningen att även händelser eller förhållanden med låg sannolikhet skulle kunna inträffa och att erforderlig beredskap därför ska utformas. Det är av stor vikt att säkerhet prioriteras, att aktuella miljötillstånd följs och att transparens finns gentemot myndigheter vad gäller hantering av risker och osäkerheter.

Berörda aktörer ska ha kännedom om och kunna agera utifrån den riskbild som finns. Målsättningen är att såväl samhällsaktörer som allmänhet ska kunna ha förtroende för att den aktuella verksamheten bedrivs ansvarsfullt, och att säkerheten uppfattas som betryggande.

Med hänsyn till de osäkerheter som föreligger vad gäller dammars egenskaper och tillstånd samt de belastningar och omständigheter i övrigt de kan utsättas för bör försiktighet och säkerhetsmarginaler tillämpas i dammsäkerhetsarbetet. Åtgärder bör vidare vara flexibla och robusta på ett sätt som gynnar långsiktighet och olika handlingsalternativ i framtiden. Tidsperspektivet för skyddsåtgärder bör utgå från anläggningens livslängd.

Utgångspunkter för dammsäkerhetsarbetet sammanfattas nedan.

¹⁷ Proposition 2013/14:38 Dammsäkerhet

Utgångspunkter för dammsäkerhetsarbete:

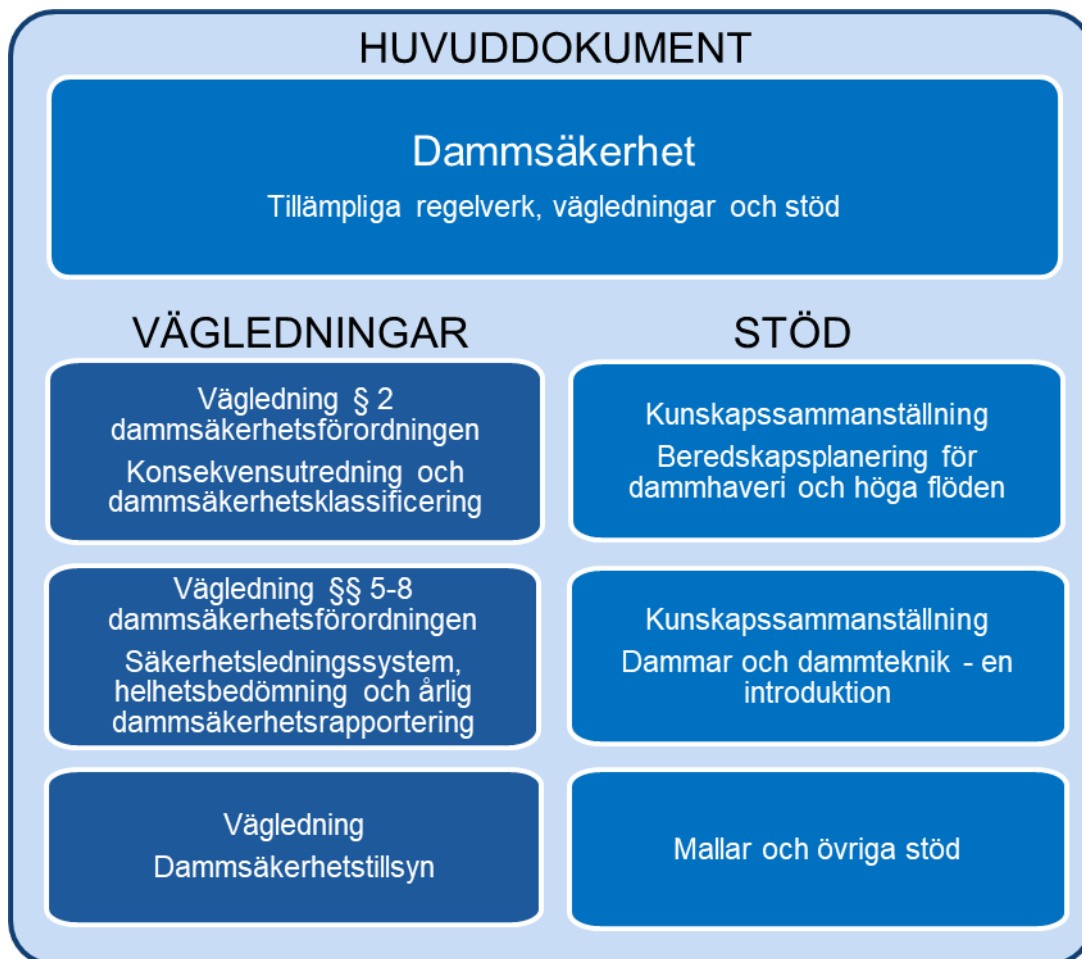
- > Ansvaret för en damms säkerhet ligger hos dess ägare.
- > En damm ska vid varje givet tillfälle ha den grad av säkerhet mot dammhaveri som är rimlig med hänsyn till kostnaden för att uppnå denna grad av säkerhet.
- > Konsekvenserna av dammhaveri ska vara kända och dammar klassificeras efter de konsekvenser som ett haveri kan medföra.
- > Krav på dammsäkerhet ska styras av konsekvenserna av dammhaveri.
- > Dammanläggningar ska dimensioneras, byggas, drivas och underhållas på ett sätt som säkerställer att de uppfyller lämpliga prestandakriterier.
- > Samordnade och övade rutiner för ägarens nödlägesberedskap och samhällets krisberedskap ska finnas.
- > Säkerhetsledningssystem ska borgen för att säkerhetsarbetet bedrivs systematiskt och att ständiga förbättringar genomförs.
- > Rapportering till tillsynsmyndigheter om händelser och säkerhetsförhållanden ska ge transparens och samhällsinsyn i dammsäkerhetsarbetet.

2.2 Vägledningar och stöd

I detta avsnitt beskrivs Svenska kraftnäts vägledningar och stöd. De har upprättats för att stödja berörda aktörer i utvecklingen av dammsäkerhetsarbetet i enlighet med dammsäkerhetsregleringens intentioner. Rekommendationer i dessa vägledningar och stöd är inte rättsligt bindande, men utgör Svenska kraftnäts vägledning för att ge gemensam grund för dammsäkerhetsarbetet och likriktade tillsynen.

Dammägare och länsstyrelser utgör de primära målgrupperna för vägledningarna som direkt knyter an till paragraferna i förordningen om dammsäkerhet. Huvuddokumentet (detta dokument) och kunskapssammanställningarna har, utöver dammägare och länsstyrelser, en bredare målgrupp, såsom centrala myndigheter, kommuner, räddningstjänster, konsulter, m.fl.

Alla vägledningar och stöd finns tillgängliga på Svenska kraftnäts webbplats www.svk.se/dammsakerhet under fliken Vägledningar och stöd.



Figur 2 Svenska kraftnäts vägledningar och stöd inom dammsäkerhetsområdet. Hänvisningar till paragrafer avser aktuell paragraf i förordningen (2014:214) om dammsäkerhet.

2.2.1 Konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering

Vägledningen om konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering¹⁸ stödjer arbetet med konsekvensutredningar och förslag till dammsäkerhetsklassificering. Den förtydligar tillämpningen av Svenska kraftnäts föreskrift, och inkluderar vad som anges i förarbetena till författningsreglerna. Vägledningen beskriver nyckelbegrepp, vilka dammar som ska konsekvensutredas, arbetsgång, omfattning och dokumentation av konsekvensutredningar, grunder för indelning i dammsäkerhetsklasser och bedömning av konsekvenser. Den kan tillämpas på dammar av alla storlekar oavsett verksamhetens ändamål.

¹⁸ Konsekvensutredningar och dammsäkerhetsklassificering - Vägledning avseende Affärsverkets svenska kraftnät föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning enligt 2 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet, Svenska kraftnät, dnr. 2017/773

2.2.2 Säkerhetsledning, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering

Vägledningen om säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering¹⁹ är avsedd att ge ett samlat stöd avseende verksamheter med en eller flera dammar som är klassificerade i en dammsäkerhetsklass enligt miljöbalkens 11 kap. 24-25 §§. Stödet avser 5-8 §§ i förordningen (2014:214) om dammsäkerhet. Vägledningen tydliggör begreppen övergripande mål och handlingsprinciper samt förtydligar vad ett säkerhetsledningssystem för dammsäkerhetsverksamhet kan innehålla. Vidare beskrivs syftet med de helhetsbedömningar av dammsäkerhet som ska göras minst vart tionde år för dammanläggningar med klassificerade dammar och stöd ges avseende planering och förberedande arbete, innehåll, omfattning samt dokumentation och sammanfattande redovisning. Slutligen ges vägledning om dammägares årliga dammsäkerhetsrapportering till länsstyrelsen.

2.2.3 Dammsäkerhetstillsyn

Vägledningen om dammsäkerhetstillsyn²⁰ syftar till att utgöra ett stöd för länsstyrelsernas handläggare med ansvar för dammsäkerhetstillsyn. I vägledningen ges förslag på arbetssätt för dammsäkerhetstillsyn, som t.ex. prioriteringsgrunder för tillsynen, rutiner för granskning av dammägarnas årliga dammsäkerhetsrapporteringar, uppföljande tillsyn på såväl verksamhetsövergripande nivå liksom på anläggningsnivå, samt för den händelsestyrda tillsynen. Vidare beskrivs rutiner för länsstyrelsernas årliga rapportering om dammsäkerhetstillsyn till Svenska kraftnät. Slutligen ges stöd avseende länsstyrelsernas samverkan med andra myndigheter samt stöd för länsstyrelsens arbete i samband med tillståndsprövningar och dammsäkerhetshöjande projekt.

2.2.4 Beredskapsplanering för dammhaveri och höga flöden

Kunskapsplaneringen om beredskapsplanering för dammhaveri och höga flöden²¹ syftar till att stödja utvecklingen av aktörers interna beredskapsplanering och den samordnade beredskapsplaneringen, samt att öka kunskapen om andra aktörers arbete. Samverkansformer i planeringsskedet och i samband med höga flöden eller dammhaverier beskrivs. Förslag på fördjupningsläsning och förebilder ges.

¹⁹ Säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering - En vägledning från Affärsverket svenska kraftnät jml. 5-8 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet, Svenska kraftnät, dnr. 2019/1657

²⁰ Dammsäkerhetstillsyn - En vägledning från Affärsverket svenska kraftnät, Svenska kraftnät, dnr. 2019/3216

²¹ Beredskapsplanering för dammhaveri och höga flöden - En kunskapsplanering från Svenska kraftnät, Svenska kraftnät, dnr. 2018/2219

2.2.5 Dammar och dammteknik – En introduktion

Kunskapssammanställningen Dammar och dammteknik – En introduktion²² syftar till att ge orienterande kunskap om dammar och dammteknik och förklarar terminologi inom området. Dammbyggnadens och dammsäkerhetsarbetets utveckling, dammars olika användningsområden, hur olika typer av dammar och tillhörande utrustning fungerar, och hur dammhaveri kan uppstå beskrivs. Fokus ligger på vattenkraftens dammanläggningar, men även dammar inom gruvverksamhet samt kanaler och slussar berörs.

2.2.6 Mallar och övriga stöd

På Svenska kraftnäts webbplats www.svk.se/dammsakerhet finns även andra stöd varav några listas nedan.

- > Utbildning om Svenska kraftnäts vägledning och stöd inom dammsäkerhetsområdet (powerpoint-presentation)
- > Checklista över huvudsakliga rutiner för dammsäkerhetsarbetet för verksamheter med klassificerade dammar²³.
- > Stöd för bedömning av säkerhetsledningssystem för dammsäkerhet.
- > Mallar för dammägares dammsäkerhetsrapportering - företagsrapport, tabellsammanställning och anläggningsrapport.
- > Mall för dammägares rapportering av helhetsbedömning.
- > Blankett Konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering, Bilaga till SvKFS 2014:1.
- > Vägledning för konsekvensutredning av mindre dammar²⁴, som kompletterar Svenska kraftnäts vägledning om konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering och har fokus på mindre dammar med begränsad skadebild vid dammhaveri.
- > Nationella rutiner för larmning och varning vid dammhaveri²⁵.
- > Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar²⁶.

²² Dammar och dammteknik – En introduktion, Svenska kraftnät, dnr. 2019/3255

²³ Checklista - Säkerhetsledningssystem och rutiner för egenkontroll av dammsäkerhet, Svenska kraftnät, dnr. 2018/1212

²⁴ Vägledning för konsekvensutredning av mindre dammar, WSP/HydroTerra på uppdrag av Svenska kraftnät, 2017

²⁵ Larmning och varning vid dammhaveri. Nationella rutiner - Utgåva 2022, dnr 2021/4430

²⁶ Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar. Utgåva 2022. Svenska kraftnät, Energiföretagen och SveMin

3 Regelverk tillämpliga inom dammsäkerhetsområdet

I detta kapitel beskrivs de regelverk som är tillämpliga inom dammsäkerhetsområdet. Först presenteras det samlade regelverket för dammsäkerhet som trädde i kraft 2014 och modifierades 2023. Därefter beskrivs övriga regler i miljöbalken och tillhörande förordningar med betydelse för dammsäkerhetsarbete. Avslutningsvis nämns ett urval av övriga regelverk som enbart är relevanta för vissa dammar, vissa verksamhetsutövare eller i vissa situationer.

3.1 Samlat regelverk om dammsäkerhet

Att en samlad reglering av frågor om dammsäkerhet skulle införas i miljöbalken föreslogs i regeringens proposition Dammsäkerhet¹⁷. Regelverkets syfte var att förebygga dammhaveri genom att bland annat stödja utvecklingen av dammsäkerhetsarbetet hos dammägare och att stärka samhällets tillsyn av dammsäkerheten. Vidare motiverade regeringen i propositionen huvuddragen av den samlade regleringen enligt nedan:

- > *Kraven 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.*

År 2014 trädde det nya regelverket för dammsäkerhet i kraft. Förordning (2014:214) om dammsäkerhet beslutades och tillägg infördes i 11 kap. miljöbalken och tre ytterligare förordningar. 1 augusti 2023 trädde en ändring av förordningens § 7 om helhetsbedömningar ikraft.

I det följande beskrivs regelverket översiktligt. För närmare vägledning om kravställningarna i dammsäkerhetsförordningen (avsnitt 3.1.2) hänvisas till Svenska kraftnäts vägledningar, dessa beskrivs översiktligt i avsnitt 2.

3.1.1 Miljöbalken 11 kap. 24-26 §§: Säkerhetsklassificering av dammar

I 11 kap. 24-26 §§ miljöbalken beskrivs förutsättningarna för att en damm ska bli klassificerad i en av dammsäkerhetsklasserna A, B eller C.

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. Lag (2014:114).

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. Lag (2014:114).

26 § Klassificeringen enligt 24 och 25 §§ ska göras av den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet. Lag (2014:114).

I proposition Dammsäkerhet¹⁷ påpekas att för de sju nämnda konsekvenskategorierna i 24 § ska enbart sådana konsekvenser som har samhällelig betydelse beaktas vid bedömningen av dammsäkerhetsklass. Mindre konsekvenser som enbart berör enskilda, och som inte skulle ha mer än liten betydelse för samhället, ska således inte beaktas. Förlust av människoliv ska alltid beaktas, det är enbart då risken för förlust av människoliv kan anses vara försumbar som denna konsekvens inte ska beaktas vid klassificeringen.

Tillfälliga dammar, som t.ex. fångdammar som uppförs i samband med underhållsarbeten eller andra byggnadsåtgärder, ska inte klassificeras²⁷.

Klassificeringen ska göras av den myndighet som utövar dammsäkerhetstillsynen, dvs. länsstyrelsen.

Överklaganden av länsstyrelsens beslut om dammsäkerhetsklass enligt miljöbalken

Länsstyrelsens beslut om dammsäkerhetsklass kan överklagas. Enligt 16 kap. 12 § punkten 1 har den som beslutet angår rätt att överklaga beslutet om avgörandet gått honom eller henne emot. Av domstolspraxis framgår att dammägaren anses berörd på ett sådant sätt att denne har rätt att överklaga klassificeringen.

Överklagandet hamnar hos mark- och miljödomstolen (MMD) för bedömning och beslut. MMDs beslut om dammsäkerhetsklass kan överklagas hos mark- och miljööverdomstolen (MÖD). För att MÖD ska pröva överklagandet krävs prövningstillstånd. En dom från MÖD får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

3.1.2 Förordning (2014:214) om dammsäkerhet

Förordningen beskriver dels att den underhållsskyldige för en damm, vanligtvis ägaren, ska ta fram en dokumenterad och aktuell konsekvensutredning och bedömning av vilka konsekvenser som ett dammhaveri i dammen i fråga kan medföra, dels vilka skyldigheter en ägare av en klassificerad damm har. Ägaren ska bland annat:

- > ta fram och arbeta efter ett säkerhetsledningssystem för dammen ifråga,
- > vart 10:e år ta fram en helhetsbedömning av dammens säkerhet,
- > årligen lämna in en dammsäkerhetsrapport till tillsynsmyndigheten

Nedan följer utdrag ur förordningens 2-10 §§ och författningskommentarer från propositionen Dammsäkerhet¹⁷:

Konsekvensutredning

2 § Den som är skyldig att underhålla en damm ska se till att det alltid finns en dokumenterad aktuell utredning och bedömning av vilka konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra (konsekvensutredning).

En konsekvensutredning ska beskriva

- 1. hur ett dammhaveri antas ske,*
- 2. vilka områden som kan översvämmas vid ett dammhaveri, och*

²⁷ Svenska kraftnät vill dock framföra att även om dammar som tillfälligt ersätter en klassificerad damm inte behöver klassificeras så ska de utformas, konstrueras och övervakas med hänsyn till detta.

3. vad som kan skadas i de områden som skulle översvämmas vid ett dammhaveri.

3 § En konsekvensutredning behöver dock inte utföras om

1. dammen är lägre än 5 meter, och

2. ett dammhaveri vid dammen inte skulle kunna innebära att det vid haveritidpunkten okontrollerat strömmar ut mer än 100 000 kubikmeter vatten eller blandning av vatten och annat material.

4 § Den som är skyldig att underhålla en damm som omfattas av kravet på konsekvensutredning ska lämna denna till tillsynsmyndigheten tillsammans med ett förslag till klassificering enligt 11 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken.

Svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd SvKFS 2014:1²⁸ om konsekvensutredning beskriver närmare vilka dammar som ska konsekvensutredas, vad konsekvensutredningar ska innehålla samt när konsekvensutredningar ska upprättas och ses över. Därutöver finns även Svensk kraftnäts vägledning om konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering¹⁸.

Säkerhetsledningssystem och rutiner för egenkontroll

5 § Den som är skyldig att underhålla en damm som är klassificerad enligt 11 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken ska för verksamheten upprätta och arbeta efter ett säkerhetsledningssystem.

Säkerhetsledningssystemet ska omfatta de metoder, rutiner och instruktioner som behöver fastställas och tillämpas i fråga om

- 1. organisation och definierade uppgifter, ansvarsområden och kompetenskrav för den personal som deltar i arbetet med dammsäkerhet,*

- 2. identifiering och bedömning av faror för allvarliga olyckor,*

- 3. drift, tillståndskontroll och underhåll,*

- 4. hantering av förändringar,*

- 5. planering för nödsituationer, och*

- 6. revision och översyn.*

Den som är skyldig att underhålla en damm ska upprätta ett dokument som översiktligt beskriver säkerhetsledningssystemet. Beskrivningen ska även innehålla de övergripande målen och handlingsprinciperna för verksamhetens arbete med säkerhet.

²⁸ Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning enligt 2 § förordning (2014:214) om dammsäkerhet;

I propositionen Dammsäkerhet¹⁷ framgår att den grad av säkerhet som ska uppnås för en aktuell damm bör utgöra en grund för de övergripande mål och de handlingsprinciper som den underhållsskyldige ska utarbeta för sin dammsäkerhet enligt 5 §. 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 att man inom denna övergripande organisation upprättar och bibehåller ett system av strukturer, ansvarsområden och rutiner, med lämpliga resurser och tillgängliga tekniska lösningar.

Mål, handlingsprinciper och säkerhetsledningssystemet för dammsäkerhet anpassas till den fara för allvarliga olyckor (dammhaverier) som den aktuella verksamheten är förenad med. Det är även nödvändigt att erforderliga resurser för att bedriva verksamheten i enlighet med säkerhetsledningssystemet avsätts.

6 § Bestämmelsen i 5 § omfattar inte den som är underhållsskyldig för en damm som utgör en riskanläggning enligt 10 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

Som framgår av 6 § undantas vissa gruvdammar från bestämmelserna i 5 §. Syftet med detta är enligt propositionen Dammsäkerhet¹⁷ att undvika dubbelreglering. ”En klassificerad gruvdamm enligt den nya regleringen kan även utgöra en riskanläggning enligt förordningen (2013:319) om utvinningsavfall. För riskanläggningar 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 propositionen. 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.”

7 § Den som är skyldig att underhålla en damm som är klassificerad enligt 11 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken ska minst vart tionde år utföra en helhetsbedömning av dammens säkerhet. Bedömningen ska avse dammens konstruktion och funktion och verksamhetens organisation. Resultatet av bedömningen ska dokumenteras och lämnas till tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten får besluta att en helhetsbedömning ska utföras innan det har gått tio år från det att den senaste helhetsbedömningen gjordes, om

1. verksamhetens organisation har förändrats på ett betydande sätt,
2. verksamheten är av ett sådant slag att dammens konstruktion eller funktion förändras kontinuerligt,
3. dammens konstruktion eller funktion har påverkats på ett bestående sätt, eller
4. det finns andra särskilda skäl.

I propositionen Dammsäkerhet¹⁷ framgår att helhetsbedömningen enligt 7 § innebär att hela frågan om dammens säkerhet behandlas i ett sammanhang. Det huvudsakliga syftet med en helhetsbedömning är att ge en fullständig bild av dammens säkerhetsstatus. Helhetsbedömningen syftar 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.

Helhetsbedömningen ska ange om den aktuella dammsäkerhetsorganisationen och verksamheten är tillräcklig för att säkerställa att säkerhetsnivån uppfylls fram till nästa helhetsbedömning. Helhetsbedömningen ska innefatta en bedömning av om organisatoriska eller strukturella förändringar behöver genomföras för att säkerställa ändamålsenlig säkerhetsnivå utgående från respektive damms dammsäkerhetsklass.

Justeringen av § 7 som genomfördes 2023 tydliggör att resultatet av bedömningen ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Dessutom ges tillsynsmyndigheten möjlighet att besluta att en helhetsbedömning ska utföras innan det har gått tio år från det att den senaste helhetsbedömningen gjordes om vissa förhållanden råder.

Dammsäkerhetsrapport

8 § Den som är skyldig att underhålla en damm som är klassificerad enligt 11 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken ska årligen till tillsynsmyndigheten lämna en rapport om dammens egenskaper och de åtgärder som vidtas vid drift och underhåll av dammen för att förhindra ett dammhaveri och för att begränsa skador till följd av ett sådant haveri.

I propositionen Dammsäkerhet¹⁷ motiveras bl.a. skälen för att införa krav på dammsäkerhetsrapportering för klassificerade dammar enligt 8 §. Av motiven framgår bland annat följande. 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 rapporteringsskyldighet inom detta område. Kraven på rapportering bör differentieras efter dammsäkerhetsklass.

Bemyndigande för Affärsverket svenska kraftnät

9 § Affärsverket svenska kraftnät får meddela föreskrifter om när en konsekvensutredning enligt 2 och 4 §§ senast ska ges in till tillsynsmyndigheten.

10 § Affärsverket svenska kraftnät får meddela föreskrifter om innehållet i samt omfattningen och dokumentationen av

- 1. konsekvensutredningen enligt 2 §,*
- 2. säkerhetsledningssystemet enligt 5 §,*
- 3. helhetsbedömningen enligt 7 §, och*
- 4. rapporten enligt 8 §.*

Svenska kraftnät har endast utnyttjat bemyndigandet för att ge ut föreskrifter om konsekvensutredning¹⁸. Vägledning har getts ut avseende konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering¹⁸ samt säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och dammsäkerhetsrapportering¹⁹, se avsnitt 2.2.

3.1.3 Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Den som underhåller en damm (normalt dammägaren) som är klassificerad enligt 11 kap. 24-26 §§ miljöbalken, ska årligen betala avgift för länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn²⁹. Denna årliga tillsynsavgift uppgår till 96 000 kronor för en damm som klassificerats i dammsäkerhetsklass A, 32 000 kronor för en damm som klassificerats i klass B och 6 400 kronor för en damm i klass C. Om flera dammar ingår i en dammanläggning ska avgiften för hela anläggningen betalas med det högsta belopp som anges för någon av dammarna enligt ovan. Avgiften ska betalas från och med nästföljande kalenderår efter det att beslut om dammsäkerhetsklass meddelats.

Enligt 66 § punkten 3 förordningen (2007:825) om länsstyrelseinstruktion får intäkterna disponeras av den länsstyrelse som utför dammsäkerhetstillsynen.

Enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn³⁰ framgår vidare att avgift för länsstyrelsens tillsyn över vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken kan tas ut av länsstyrelsen efter särskilt beslut och utgå med 800 kronor per timme.

²⁹ Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn, 3 kap 11 a §

³⁰ Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn 3 kap. 11 §

3.2 Miljöbalkens övriga regler tillämpliga på dammsäkerhet

I detta avsnitt beskrivs övriga regler i miljöbalken och tillhörande förordningar som är tillämpliga inom dammsäkerhetsområdet. Dessa regler är mer allmänt hållna och berör inte enbart dammar i dammsäkerhetsklass.

3.2.1 Miljöbalken 2 kap. 1-8 §§: Allmänna hänsynsregler m.m.

I 2 kap. miljöbalken finns bl.a. allmänna hänsynsregler (2-6 §§) som syftar till att förebygga negativa effekter av verksamheter och öka miljöhänsynen.

Hänsynsreglerna gäller alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller företa en åtgärd och tillämpas t.ex. vid tillståndsprövning och vid myndigheternas tillsyn. Vad gäller dammsäkerhet är några av dem särskilt viktiga:

- > *Bevisbörderegeln* innebär att det är den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som ska visa att de allmänna hänsynsreglerna följs. Detta kan bland annat visas genom en fungerande egenkontroll.
- > *Kunskapskravet* innebär att det är den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska ha den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada och olägenhet.
- > *Försiktighetsprincipen* innebär att redan risken för skada eller olägenhet för människors hälsa eller på miljön gör att verksamhetsutövaren är skyldig att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet. I yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas.
- > *Lokaliseringsprincipen* innebär att en lämplig plats ska väljas för verksamheten, dvs. en plats där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.
- > *Rimlighetsavvägningen* innebär att de krav som ställs i hänsynsreglerna bara gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid en sådan avvägning ska nyttan av skyddsåtgärderna jämföras med kostnaden, dvs. kraven som ställs ska vara miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga.
- > *Skadeansvaret* innebär att den som orsakat en skada eller en olägenhet för människors hälsa är ansvarig för att skadan blir avhjälpd.

3.2.2 Miljöbalken 11 kap. Vattenverksamhet

11 kap. 9 § miljöbalken: Tillstånds- och anmälningsplikt för vattenverksamhet

Utgångspunkten i 11 kap. 9 § miljöbalken är att vattenverksamheter kräver tillstånd enligt miljöbalken. Detta gäller t.ex. i allmänhet för dammsäkerhetshöjande

åtgärder. Även i fall där tillstånd inte krävs är det möjligt för verksamhetsutövaren att på eget initiativ ansöka om tillstånd för verksamheter. Detta kan vara aktuellt om en verksamhetsutövare vill få den rättskraft som ett tillstånd ger.

En ansökan om tillstånd prövas av mark- och miljödomstolen. Om den planerade verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en specifik miljöbedömning göras och en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram av verksamhetsutövaren. Reglerna för specifika miljöbedömningar beskrivs i 6 kap. 20-37 §§ miljöbalken.

Enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken räcker det för vissa mindre vattenverksamheter att lämna in en anmälan till länsstyrelsen. 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter ger kompletterande styrning. Sådana vattenverksamheter får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, förutsatt att länsstyrelsen inte beslutar något annat. Länsstyrelsen kan i det enskilda fallet besluta om godtagande av anmälan förenat med de förelägganden (villkor) som behövs för att miljöbalkens bestämmelser ska följas. Det kan t.ex. vara fråga om försiktighetsmått för att undvika skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Om det krävs kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd enligt 11 kap. 9 §§ miljöbalken, alternativt fatta beslut om att förbjuda verksamheten.

Enligt 11 kap. 12 § miljöbalken kan vissa mindre åtgärder få utföras utan tillstånd eller anmälan. Denna paragraf gäller endast om det är ”uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena”. Bevisbördan för detta ligger helt på verksamhetsutövaren, och beviskravet är då mycket högt ställt.

11 kap. 16 § miljöbalken: Arbeten som får genomföras utan föregående tillstånd

Om det skulle inträffa en skada eller annan händelse som kräver omedelbara tillståndspliktiga ändrings- eller lagningsåtgärder för att förhindra skada på människor eller på miljön, kan ägaren eller den underhållsskyldige åberopa 11 kap. 16 § miljöbalken och utföra sådana åtgärder utan att först ha sökt eller fått tillstånd för dem. Tillsynsmyndigheten bör alltid informeras om de planerade åtgärderna innan de utförs. En ansökan om godkännande i efterhand ska göras så snart som möjligt. Exempel på händelser då användningen av paragrafen kan komma ifråga kan vara skador på en dammkonstruktion som riskerar att utvecklas snabbt (förvärras) och äventyra dammsäkerheten och som därför kräver omedelbara åtgärder.

Även sådana åtgärder som går emot bestämmelser om innehållande och tappning av vatten får utföras utan föregående tillstånd om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av liknande orsak. Tillfällen

då detta skulle kunna komma ifråga kan vara då en avsänkning av magasinet är nödvändig för att säkra dammen. Även här bör tillsynsmyndigheten informeras och en ansökan om godkännande i efterhand ska göras så snart som möjligt.

Det är viktigt att denna nödparagraf endast används för det ursprungliga syftet med paragrafen, dvs. att omedelbart kunna utföra vissa åtgärder för att undvika skador eller fara för människors hälsa och miljö. Paragrafen får inte användas för att ”av praktiska skäl” starta ett tillståndspliktigt arbete innan tillstånd har erhållits.

Ägaren bör inte vänta alltför länge med att lämna in ansökan om godkännande i efterhand, då ansökan om godkännande enligt paragrafen ska göras så snart som möjligt. Hur lång tid detta motsvarar finns inte angivet i lagstiftningen, utan får avgöras från fall till fall.

11 kap. 17-18 §§ miljöbalken: Underhållsplikt och strikt ansvar för dammhaveri

Ägaren eller den underhållsansvarige av en vattenanläggning är enligt 11 kap. 17 § miljöbalken skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena.

Denna ur dammsäkerhetssynpunkt viktiga paragraf syftar bl.a. till att undvika dammhaveri. Underhållsansvaret innebär en skyldighet att inte bara utföra löpande reparationer utan även att uppgradera och förnya uttjänta anläggningar³¹. Underhållsansvaret kvarstår så länge som anläggningen finns kvar. För att bli av med underhållsskyldigheten krävs det att anläggningen rivs ut³².

Enligt 11 kap. 18 § miljöbalken ska den som är underhållsskyldig för *en damm för vattenreglering* ersätta den skada som orsakas av att dammen inte ger avsett skydd mot dammhaveri. Skyldigheten gäller även om varken den underhållsskyldige, eller någon som den underhållsskyldige svarar för har orsakat skadan. En underhållsskyldig som kan visa att dammhaveriet orsakats av en krigshandling eller annan handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller uppror är dock fri från ansvaret. Andra antagonistiska handlingar som t.ex. sabotage friar dock inte den underhållsskyldige från ersättningsansvaret.

11 kap. 27-28 §§ miljöbalken: Moderna miljövillkor för kraftverk och dammar mm.

Den 1 januari 2019 infördes vissa lagändringar i 11 kap. miljöbalken med krav på bl.a. att alla vattenverksamheter som har en funktion för att producera vattenkraftsel, ska ha moderna miljövillkor. Detta innebär att omprövningar av

³¹ Proposition 1997/98:45, del 2, sid 139.

³² Miljöbalken 11 kap. 19-20 §§

vattendomar för så gott som alla vattenkraftanläggningar med tillhörande dammar behöver göras under en kommande 20-årsperiod.

Kraven förtydligas i 24-44 §§ förordning (1998:1388) om vattenverksamheter. I enlighet med förordningen har Havs- och vattenmyndigheten, Statens energimyndighet och Svenska kraftnät gemensamt tagit fram ett förslag på en nationell plan för moderna miljövillkor³³. Syftet med den nationella planen är att – utifrån en nationell helhetssyn - vägleda myndigheterna i tillståndsprovningen och vattenförvaltningen så att omprövningarna av vattenkraftens miljövillkor ska leda till både största möjliga nytta för vattenmiljön och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Planen ger bl.a. en tidsplan för när vattenkraftsägarna senast ska lämna in sina ansökningar till domstolen. Hur dammsäkerhet ska beaktas beskrivs i korthet.

3.2.3 Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

I förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll³⁴, som gäller för den som bedriver yrkesmässig verksamhet eller utför åtgärder som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt 9 kap. eller 11-14 kap. miljöbalken, beskrivs i 5 § att rutiner ska tas fram för att fortlöpande kunna kontrollera att utrustning för drift och kontroll hålls i gott skick. Enligt 6 § ska verksamhetsutövaren ta ansvar för sin miljöpåverkan genom att fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma verksamhetens risker från hälso- och miljösynpunkt. Om det skulle inträffa en driftstörning eller liknande händelse som negativt kan påverka människors hälsa eller miljön ska verksamhetsutövaren omgående informera tillsynsmyndigheten om detta.

3.2.4 Förordning (2013:319) om utvinningsavfall

EU-direktivet (2006/21/EG) om hantering av utvinningsavfall har genomförts i svensk lagsstiftning genom införandet av en förordning och ändringar i flera andra förordningar. Syftet med direktivet är att åtgärder, förfaranden och riktlinjer fastställs för att förebygga eller i möjligaste mån begränsa sådan skadlig inverkan på miljön, och därav följande hot mot människors hälsa som kan uppkomma till följd av hanteringen av avfall från utvinningsindustrin. Utvinningsavfallsförordningen är relevant för dammar inom gruvindustrin.

Vissa avfallsanläggningar för utvinningsavfall definieras som *riskanläggningar*. Med riskanläggning avses en utvinningsavfallsanläggning

³³ Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft - Med beskrivning av vattenmiljö och effektiv tillgång till vattenkraftsel samt identifierade behov för fortsatt arbete, Havs- och Vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät, 2019

³⁴ Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

- > vars egenskaper är sådana att det kan befaras att ett fel eller en brist i anläggningen eller i driften av den skulle kunna orsaka en allvarlig olycka³⁵,
- > som innehåller en viss andel farligt avfall, eller
- > vars vattenfas eller vätska har en sådan kemisk sammansättning att den ska anses vara en farlig kemisk produkt.

En verksamhetsutövare som har en riskanläggning omfattas av skyldigheten att ha en *strategi för att förebygga allvarliga olyckor*, ett *säkerhetsledningssystem* som genomför strategin och en *intern beredskapsplan* som specificerar de åtgärder som ska vidtas vid anläggningen i händelse av en olycka.

För en riskanläggning har kommunen skyldighet att lämna information till allmänheten samt att upprätta kommunens plan för räddningsinsatser (regleras i 3 kap. 6 § förordningen om skydd mot olyckor).

3.2.5 Miljöbalken 26 kap: Tillsyn

26 kap. 1-2 §§ miljöbalken: Allmänt om tillsyn

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska bedöma om villkoren för t.ex. en vattenverksamhet är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelse av bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

26 kap. 9 § miljöbalken: Förelägganden och förbud

Tillsynsmyndigheternas förelägganden eller förbud får normalt sett inte begränsa beslut eller domar med tillstånd som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. I 26 kap. 9 § fjärde stycket, punkten 1 miljöbalken finns dock möjligheten för tillsynsmyndigheten att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som krävs för att undvika ohälsa eller uppkomsten av allvarlig skada på miljön.

I samband med dammsäkerhetslagstiftningens ikraftträdande infördes ett tillägg i 26 kap. § 9 fjärde stycket, punkt 2 miljöbalken. Tillägget innebär att tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden och förbud avseende säkerhetskänsliga åtgärder vid dammar som klassificerats i en dammsäkerhetsklass enligt 11 kap. 24 och 25 §§. I propositionen Dammsäkerhet¹⁷ framgår att denna undantagsbestämmelse utvidgats till att även omfatta förelägganden och förbud avseende dammsäkerhet som inte

³⁵ Begreppet allvarlig olycka kan t.ex. avse ett haveri av en damm i dammsäkerhetsklass.

är brådskande på det sätt som avses i punkt 1 enligt ovan. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

26 kap. 21 § miljöbalken: Upplýsningar och undersökningar

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd som det finns bestämmelser om i miljöbalken, eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter som behövs för tillsynen.

3.2.6 Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Behovsutredning och register

1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen beskriver den behovsutredning som en operativ tillsynsmyndighet ska ta fram avseende behovet av tillsyn för myndighetens ansvarsområde. Enligt 1 kap. 7 § miljötillsynsförordningen är en av tillsynsmyndigheternas uppgifter att föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Inom dammsäkerhetsområdet ska således respektive länsstyrelse föra register över dammar i länet, och bl.a. notera vilka av dessa dammar som har en dammsäkerhetsklass och som därmed ska omfattas av dammsäkerhetstillsyn.

Tillsynsmyndighet och tillsynsvägledande myndighet

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för vattenverksamheter enligt 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen (2011:13) och därigenom även för dammsäkerhet. Länsstyrelsen är även tillsynsmyndighet för miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken. Länsstyrelser har möjlighet att överlåta tillsynsuppgiften åt kommunala nämnder.

Enligt 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska en tillsynsvägledande myndighet ge tillsynsvägledning inom sitt vägledningsområde i frågor om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. Tillsynsvägledande myndigheter ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning.

- > Naturvårdsverket är tillsynsvägledande myndighet för de delar av miljöbalken där ingen annan myndighet är utpekad i miljötillsynsförordningen.
- > Havs- och Vattenmyndigheten är tillsynsvägledande myndighet för alla frågor som rör vattenverksamhet enligt 11 kap., förutom frågor om dammsäkerhet (Svenska kraftnäts ansvar) och frågor om markavvattning (Naturvårdsverkets ansvar).
- > Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, ska ge tillsynsvägledning i frågor om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken i de fall frågorna regleras i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, förordningen (2015:236) om åtgärder

för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, eller bestämmelser om förebyggande och hantering av allvarliga olyckor i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

3.3 Övriga regelverk

I detta avsnitt beskrivs ett urval av regelverk, utöver miljöbalken och tillhörande förordningar, som är tillämpliga för dammar och som har beröring på dammsäkerheten. Dessa "övriga regelverk" gäller enbart för vissa dammar, verksamhetsutövare eller situationer.

3.3.1 Lagen (2003:788) om skydd mot olyckor

Lagen om skydd mot olyckor ställer särskilda krav på ägaren och utövaren av sådana verksamheter som beslutats vara farlig verksamhet. Enligt MSBs allmänna råd om skyldigheter vid farlig verksamhet¹⁶ bör dammar och andra vattenanläggningar med en sådan uppdämd vattenvolym eller som innehåller föroreningar i en sådan mängd att allvarliga skador på människor eller miljön kan uppstå vid dammhaveri vara farlig verksamhet. Dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass A och B nämns i råden.

De speciella krav som ställs på ägaren eller den som är utövare av farlig verksamhet innebär att denne i skäligen omfattning ska hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana allvarliga skador. Ägaren eller utövaren av farlig verksamhet får enligt 2 kap. 5 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor och efter kommunens medgivande använda de varningsanordningar som installerats för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred. Vidare är utövaren av den farliga verksamheten skyldig att analysera riskerna för ovan angivna olyckor. Det finns även vissa rapporteringsskyldigheter för verksamhetsutövaren i händelse av olycka eller då överhängande fara för olycka föreligger.

Enligt 2 kap. 1 § lagen om skydd mot olyckor måste den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en olycka som innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön en skyldighet att, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp. Detsamma gäller den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en sådan olycka.

Det är länsstyrelsen som efter samråd med kommunen beslutar om vilka anläggningar som är farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor. Tillsynen över den enskildes åtaganden utövas av kommunen. MSB utövar den centrala tillsynen över bl.a. kommunernas skyldigheter enligt LSO.

3.3.2 Plan- och bygglagen (2010:900)

Plan- och bygglagen gäller för byggnadsverk, bl.a. dammar. Byggnadsverk som uppförs eller ändras ska bl.a. ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet. I plan- och byggförordningen (2011:338) anges krav på byggnaders tekniska egenskaper, vilket kan vara relevant med avseende på byggnader som har koppling/tekniskt samband med dammar t.ex. spelhus, förråd och kraftverksbyggnader. Boverket har gett ut föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), BFS 2011:10³⁶.

3.3.3 Elberedskapslagen (1997:288)

Elberedskapslagen (1997:288) reglerar elföretags skyldigheter att vidta åtgärder för att säkerställa samhällets behov av elförsörjning vid svåra påfrestningar och höjd beredskap. Skyldigheterna i lagen gäller för företag som bedriver produktion av el, överföring av el och handel med el. Dammägare inom vattenkraftindustrin träffas således av skyldigheterna i lagen och de kompletterande bestämmelser som ges i förordningen (1997:294) om elberedskap.

Lagen innehåller bestämmelser om skyldighet att vidta beredskapsåtgärder inom elsektorn. Med beredskapsåtgärder avses åtgärder som behövs för att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Med beredskapsåtgärder avses också sådana åtgärder som krävs för att göra det möjligt att vidta de åtgärder som behövs vid höjd beredskap. Den som bedriver produktion av el, handel med el eller sådan överföring av el som sker med stöd av nätkoncession enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857) ska vidta de beredskapsåtgärder som beslutas enligt denna lag, upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten, och lämna de uppgifter till elberedskapsmyndigheten som myndigheten behöver för att kunna upprätta den nationella risk- och sårbarhetsanalysen inom elsektorn.

Svenska kraftnät är Sveriges elberedskapsmyndighet enligt 1 § förordningen om elberedskap och har meddelat föreskrifter och allmänna råd om beredskapsåtgärder³⁷ som bl.a. innehåller följande krav på anmälningskyldighet. Innan en anläggning som är av väsentlig betydelse för elförsörjningen i Sverige eller inom en ort eller ett område uppförs, byggs om eller på annat sätt ändras skall anmälan göras till elberedskapsmyndigheten för prövning enligt 5 §. Arbetet får inte påbörjas innan myndigheten fattat beslut i frågan.

Enligt 19 § elberedskapslagen får vissa mål enligt 11 kap. miljöbalken om tillstånd till anläggning som omfattas av bestämmelse i elberedskapslagen, eller till väsentlig

³⁶ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder)

³⁷ Affärsverket svenska kraftnätets föreskrifter och allmänna råd om elberedskap (SvKFS 2013:2)

ombyggnad, ändring eller utvidgning av en sådan anläggning inte avgöras innan prövning har skett enligt elberedskapslagen.

3.3.4 Säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Säkerhetsskydd handlar om att skydda den information och de verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och vissa andra hot. Säkerhetsskydd regleras i säkerhetsskyddslagen (2018:585), säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) och Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd. Svenska kraftnät har föreskrifter inom säkerhetsskydd som kompletterar Säkerhetspolisens.

Om vissa anläggningar, objekt, system, egendom och andra tillgångar som är av betydelse för Sveriges säkerhet i myndigheter och företag i Sverige utsätts för ett angrepp, kan det orsaka skada för Sveriges säkerhet. Det kan till exempel handla om verksamheter inom elförsörjningen och dammanläggningar. Dessa s.k. säkerhetskänsliga verksamheter kan i sitt uppdrag också behöva hantera uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Om dessa uppgifter röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs kan det inverka på Sveriges säkerhet. Säkerhetskänsliga verksamheter behöver ett särskilt skydd, säkerhetsskydd. Säkerhetsskydd upprätthålls via säkerhetsskyddsåtgärderna informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Svenska kraftnät är tillsynsmyndighet för enskilda verksamhetsutövare inom områdena elförsörjning och dammanläggningar, med undantag för kärnteknisk verksamhet. I uppdraget ingår att utöva tillsyn, hantering av vissa samrådsärenden samt vägledning. Mer information om säkerhetsskydd finns på Svenska kraftnäts webbplats.

Svenska kraftnäts vägledning om säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering¹⁹ ger exempel på hur dammägare och länsstyrelser kan bedöma och hantera skyddsvärda uppgifter. Svenska kraftnät gör bedömningen att dammar i dammsäkerhetsklass A och vissa dammar i dammsäkerhetsklass B ofta är säkerhetskänslig verksamhet. Dammägare som har sådana dammar bör göra en säkerhetsskyddsanalys för att utreda om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

3.3.5 Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Myndigheters och vissa andra organs handläggning av begäran av allmänna handlingar regleras i offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Allmänna handlingar ska registreras så snart de kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Om länsstyrelsen vid mottagandet av en rapport från en dammägare bedömer att det kan finnas uppgifter i en allmän handling som inte får lämnas ut

på grund av en bestämmelse om sekretess, kan länsstyrelsen markera detta genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen.

Om någon begär att få ut en handling ska länsstyrelsen alltid göra en sekretessprövning innan det eventuella utlämnandet. Om länsstyrelsen bedömer att det finns erforderligt lagstöd, fattas beslut om att sekretessbelägga skyddsvärda uppgifter i handlingen. De sekretessbelagda uppgifterna får då inte lämnas ut.

Exempel på uppgifter för vilka sekretess kan komma ifråga:

- > *Försvarssekretess* - För uppgifter som rör verksamheter för att försvara landet, planläggning eller annan verksamhet som kan antas skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för Sveriges säkerhet om uppgiften röjs gäller försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL).
- > *Myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser* - Uppgifter som berör en myndighets risk- och sårbarhetsanalyser avseende fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer eller hantering av sådana situationer berörs också av sekretess (18 kap. 13 § OSL).

Vissa sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess finns i OSL. I 10 kap. 2 § anges att en uppgift får lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt 10 kap. 17 § får en sådan uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

3.3.6 Skyddslagen (2010:305)

Skyddslagen innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot sabotage, terrorism och spioneri. Den reglerar också vad som kan beslutas vara skyddsobjekt (t.ex. energianläggningar) och reglerar frågor om förbud mot tillträde och fotografering och om bevakning av skyddsobjekt. Skyddsförordningen (2010:523) tydliggör bl.a. att länsstyrelsen beslutar om civila skyddsobjekt inom länet. Beslut om att en anläggning för energiförsörjning ska vara skyddsobjekt fattas således av länsstyrelsen. Beslut om skyddsobjekt innebär i regel att obehöriga inte har tillträde, och beslutet ger ökade möjligheter att få polisbevakning m.m.

I propositionen Dammsäkerhet¹⁷ framgår att en anläggningsägare själv har att bedöma om en anläggning 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. Regeringen anser att det är angeläget att ansvariga aktörer, för varje dammanläggning med dammar i dammsäkerhetsklasserna A och B, noga överväger om den ska vara skyddsobjekt eller inte.

3.3.7 Lagen (1929:404) om giltighet här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929

Konventionen från 1929 utgör lagstiftning som angår ägare av samt tillsynsmyndigheter för vattendrag och vattenförekomster på gränsen mellan Sverige och Norge. Den kompletteras av *lag (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929*.

Konventionen avser ”*anläggning, arbete eller annan åtgärd i vattendrag inom det ena riket av beskaffenhet att därigenom vållas märkbar förändring i vattendrag inom det andra riket med avseende å djup, läge, riktning, vattenstånd eller vattenmängd eller förorsakas hinder för fiskens gång till skada för fisket inom detta rike*”. Den tas inte upp närmare här då den endast berör ett fåtal dammar. För handläggning av ärenden rörande dessa dammar kan kontakt behöva tas med Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE, som utgör dammsäkerhetsmyndighet i Norge.

Bilaga 1 Det svenska systemet för damm-säkerhet - utvecklingen av regelverk och roller

Dammbyggnad i Sverige - Historisk återblick

Dammkonstruktioner för olika ändamål har spelat en central roll i Sveriges utveckling under de senaste seklen. Under 1600- och 1700-talen spelade dammar en stor roll för utvecklingen av järnhanteringen. Under 1800-talet var dammar en viktig del i omvandlingen till industrisamhället. Byggnad av dammar möjliggjorde utnyttjande av vattnet, dels som kraftkälla för industrin och dels för transporter av råvaror och färdiga produkter på vattendrag och genom kanaler och slussar. Från slutet av 1800-talet genomfördes sjösänkningar för att åstadkomma bättre brukningsförhållanden på vattensjuk mark. Reglerbara dammar byggdes ibland i sjöutlopp för att hindra alltför låga vattenstånd. Invallningar användes också för att vinna mark, och anläggs än idag för att ge skydd mot översvämningar.

Under 1900-talet möjliggjorde vattenkraftutbyggnaden den snabba industrialisering som landet genomgick, genom att tillgodose det ökande behovet av elproduktion. Kunskap och erfarenheter av dammbyggnadsteknik var helt avgörande för denna utveckling.

Sedan ca 1940-talet har dammar även använts inom gruvverksamhet för att skapa s.k. sandmagasin deponering av restprodukter (anrikningssand) från förädlingen av den brutna malmen.

Äldre lagar och rättigheter för vattenverksamhet

Enligt byggningsbalken i 1734 års lag hade markägaren rätt att nyttja vattnet på sin egen mark så länge det inte skadade andra intressen. Krav på tillstånd fanns inte, men markägaren hade ett strängt ansvar för skador som uppkom på annans mark. För att få bedriva näringsverksamhet var det dock i allmänhet nödvändigt att få ett privilegiebrev utfärdat av kronan. För den som bedrivit verksamhet utan stöd av privilegiebrev kunde det vara möjligt att åberopa urminnes hävd som rättslig grund för verksamheten, under förutsättning att vattenverksamheten bedrivits under mycket lång tid (omkring 90 år).

Näringsfrihet kom att införas gradvis med start 1846. Genom 1880 års vattenrättsförordning blev det möjligt för markägare att söka tillstånd i domstol för att få uppföra eller bygga om en damm. I prövningen ingick att göra en samhällsekonomisk avvägning och meddela de villkor som behövdes för att verksamheten inte skulle medföra skada för annan. Dämningsskador fick dock tillåtas om den skada som uppkom på annans mark var ringa i förhållande till den nytta som uppdamningen medförde, och ersättning för skadan betalades.

Äldre vattenlagen 1918 och teknisk expertis under vattenkraftens utbyggnadsepok

1918 ersattes vattenrättsförordningen av den s.k. äldre vattenlagen (1918:523). Lagen möjliggjorde tillsammans med den tekniska utvecklingen en kraftig exploatering av landets vattenkrafttillgångar. Tillståndsprövning genomfördes av särskilda vattendomstolar med specialiserade ledamöter, och prövningen inriktades på en samhällsekonomisk avvägning mellan den nytta och de kostnader och skador som en utbyggnad skulle innebära. Några särskilda regler om dammsäkerhet fanns inte i lagen. Det var verksamhetsutövaren som i huvudsak avgjorde hur dammen skulle konstrueras och övervakas.

Statens vattenfallsverk, Vattenfall, utarbetade dock tidigt olika anvisningar för utformning och byggande av dammar vilka även nyttiggjordes av andra företag. Svenska ingenjörer var även aktiva i internationell kommittéverksamhet inom dammområdet, och Sverige blev redan 1931 medlem i ICOLD (International Commission on Large Dams) genom den svenska nationalkommittén SwedCOLD (Swedish Commission on Large dams). Under utbyggnadsepoken fanns även teknisk expertis och hydrauliskt laboratorium vid Kungliga Tekniska Högskolan.

Vattenkraftutbyggnaden kulminerade under 1950- och 60-talen, och sedan slutet av 1970-talet har inte nybyggnad av vattenkraft skett i någon större omfattning.

Krigsskyddslagen 1942 – skyddsåtgärder för dammar och kraftverk

Staten har sedan 1920-talet uppmärksammat behovet av åtgärder för att minska sårbarheten i elförsörjningen i krig. Under andra världskriget stiftades lagen (1942:335) om särskilda skyddsåtgärder för vissa kraftanläggningar, s.k. krigsskyddslagen, som senare ersatts av elberedskapslagen (1997:288). Enligt krigsskyddslagen försågs bl.a. kraftverk och regleringsdammar med bombskydd. Bombningen av dammar i Ruhrområdet i andra världskrigets slutskede 1945 ledde till en flodvåg som slog ut för Tyskland viktig industri, men också skördade många människoliv. Händelsen fick stor uppmärksamhet och tydliggjorde att dammar i sig utgör ett potentiellt hot som kan utlösas genom t.ex. krigshandlingar.

Kraftindustrin samverkar kring anvisningar och utvecklingsarbete – 1960-tal och framåt

Sedermera har man allt mer uppmärksammat att dammar även kan haverera p.g.a. väderlast, brister i konstruktion och handhavande etc., och dammsäkerhet har utvecklats till en egen disciplin. För kraftindustrin branschgemensamma anvisningar för dammsäkerhet började utarbetas i slutet av 1960-talet. Kraftindustrins stiftelse för tekniskt utvecklingsarbete, VAST, gav 1968 ut anvisningar om tillståndskontroll av dammbyggnaders underhåll och säkerhet som följdes av flera uppdateringar fram till 1990. Även Statens Vattenfallsverk bedrev separat utveckling under denna tid, t.ex. gavs handboken Jord- och stenfyllnadsdammar ut 1988.

VAST initierade och finansierade olika forsknings- och utvecklingsprojekt om bl.a. avbördnings säkerhet som redovisades i en rapportserie. VAST övergick 1993 i Elforsk AB, och sedan 2015 i Energiforsk AB, som idag ägs av bl.a. Energiföretagen Sverige AB och Svenska kraftnät. Sedan 1999 stödjer även Svenska kraftnät via Elforsk/Energiforsk AB valda FoU-projekt inom dammsäkerhetsområdet, genom delfinansiering tillsammans med medlemsföretagen i Energiföretagen.

Länsstyrelserna får stärkt roll för dammsäkerhet, vattenlagsutredningen och nya vattenlagen 1983

Sverige var under många år förskonat från dammolyckor med allvarigare konsekvenser. År 1973 brast dock en liten damm (Sysseleback) i Näckån, ett biflöde till Klarälven, vilket orsakade ett dödsfall. Denna händelse uppmärksammades och medförde att frågan om dammars säkerhet kom att behandlas av regering och riksdag. Länsstyrelserna hade genom en ny bestämmelse i 1918 års vattenlag givits laglig möjlighet att ingripa mot försumliga dammägare. Vidare fick den pågående Vattenlagsutredningen direktiv att lägga fram förslag om tillsyn av vattenanläggningar, bl. a. dammbyggnader. Detta ledde 1983 fram till att den nya vattenlagen (1983:291) innehöll bestämmelser om att länsstyrelsen skulle vara tillsynsmyndighet för vattenföretag och vattenanläggningar, vari tillsyn av dammsäkerhet ingår som en del.

Dammsäkerhetsnämnden bildas 1978

Kraftverksföreningen och Vattenfall inrättade 1978 en särskild nämnd, Dammsäkerhetsnämnden, vars uppgift skulle vara att som expertorgan för rådgivning i ärenden om tillsyns- och säkerhetsfrågor beträffande dammar lämna skriftliga rekommendationer för dammsäkerhetskontroll. Efter gemensam framställning från initiativtagarna 1982 förordnade regeringen ledamöterna i nämnden. Dammsäkerhetsnämnden gav bl.a. ut riktlinjer för länsstyrelsernas tillsyn över medelstora och mindre dammar. Nämnden tillhandahöll också en förteckning över personer med kompetens inom dammsäkerhetsområdet vilka kunde anlitas av länsstyrelserna.

Höga flöden och statliga utredning om dammsäkerhet och skydd mot översvämningar – 1980-tal

I mitten av 1980-talet förekom höga flöden och översvämningar på olika håll i landet. I samband med ett högt flöde i september 1985 rasade en dammbyggnad vid Noppikoski kraftverk i Oreälven i Dalarna. Dammhaveriet medförde skador på skog, vägar och ett nedströms liggande kraftverk, men inga personskador. Till följd av händelserna tillsatte regeringen i december 1985 en utredning. Utredningen lämnade sitt betänkande Dammsäkerhet och skydd mot översvämningar (SOU 1987:64) år 1987 och konstaterade att "dammsäkerheten i landet är i stort sett god och att den är på väg att ytterligare förbättras". Dock lämnades bl.a. förslag om ändring av vattenlagen så att säkerhetsaspekter skulle ges ökad tyngd vid tillståndsprövning och att regeringen skulle uppdra åt vissa länsstyrelser att

genomföra damminventeringar. Utredningen ansåg vidare att länsstyrelserna borde utnyttja Dammsäkerhetsnämndens kompetens mera än vad som skett.

Flödeskommittén tar fram riktlinjer för dimensionerande flöden 1990

Den så kallade Flödeskommittén bildades 1985. Flödeskommittén var ett samarbete mellan kraftindustrin och SMHI för att utarbeta riktlinjer för dimensionerande flöden för dammanläggningar. Resultatet av kommitténs arbete presenterades i en slutrapport år 1990 och var ett resultat av ett omfattande forsknings- och utvecklingsarbete. Regeringen informerades samma år om kraftindustrins ställningstagande att ta ett aktivt ansvar för tillämpningen av de nya riktlinjerna. Den så kallade Flödeskonferensen, som är ett regelbundet samråd mellan riktlinjernas huvudmän, har sedan 1990 följt upp riktlinjernas tillämpning och ändamålsenlighet och hur dammägarnas anpassningsarbete fortskrider.

Reviderade versioner av riktlinjerna för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar gavs ut 2007 och därefter 2015. Innebörden i de ursprungliga riktlinjerna med tillägg är i huvudsak oförändrad. Huvudmannskapet för riktlinjerna delas numera av Svenska kraftnät, Svensk Energi (idag Energiföretagen) och SveMin.

Höga flöden och statlig utredning om älvsäkerhet – 1990-tal

Även under 1990-talet var förekomsten av höga flöden frekvent och omfattande översvämningar drabbade olika delar av landet. 1994 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om dammsäkerhet och skydd mot översvämningar. Utredningen redovisade sina resultat 1995 i betänkandet "Älvsäkerhet". Utredningen konstaterade att samhället saknar en sammanhållande styrning och kontroll över dammsäkerhet och åtgärder mot översvämningar. Utredningen föreslog därför bl. a. att det som komplement till Dammsäkerhetsnämnden skulle inrättas ett centralt organ för myndighetsuppgifter, kallat Dammsäkerhetsdelegationen. Vidare konstaterade utredningen att för att vidmakthålla och utveckla kunskaper och kompetens inom området behövs en långsiktigt bedriven forskning och att staten på ett målmedvetet sätt bör se till att sådan forskning kommer till stånd.

Svenska kraftnät får rollen som dammsäkerhetsfrämjande myndighet 1998

Med utgångspunkt från utredningens förslag om ett centralt organ för myndighetsuppgifter gav regeringen från den 1 januari 1998 Svenska kraftnät en central myndighetsroll inom dammsäkerhetsområdet med uppgift att främja dammsäkerheten i landet. Tillsynsvägledning, att verka för utveckling av samordnad beredskap för dammhaveri samt stöd för kunskapsutveckling (FoU) och kompetensförsörjning är viktiga områden för Svenska kraftnäts dammsäkerhetsverksamhet. Ett rådgivande organ, Dammsäkerhetsrådet, med uppgift att biträda Svenska kraftnät i arbetet med dammsäkerhetsfrågor, finns i enlighet med regeringens instruktion för affärsverket.

Kraftindustrin tar fram heltäckande riktlinjer för dammsäkerhet – RIDAS

Inom kraftindustrin uppmärksammades dammsäkerhetsfrågan alltmer under 1990-talet och man kom till insikt om behovet av gemensamma och heltäckande dammsäkerhetsriktlinjer. Ett omfattande utrednings- och utvecklingsarbete ledde fram till att Svensk Energi 1997 antog ”Kraftföretagens riktlinjer för dammsäkerhet”, benämnda RIDAS. Riktlinjerna beskriver bland annat rutiner för dammägarnas egenkontroll inom området. Riktlinjerna uppdateras vid behov med hänsyn till resultat av fortlöpande utvecklingsarbete och för tillämpningen av riktlinjerna finns särskilda tillämpningsvägledningar. Senast 2019 gavs en ny version av RIDAS huvuddokument ut, efter en genomgripande omarbetning.

Svensk Energi, sedan 2016 Energiföretagen Sverige AB, ordnar tillsammans med KTH sedan slutet av 1990-talet återkommande utbildningar om dammar, dammsäkerhet och RIDAS, bl.a. årliga tvåveckorskurser.

Vattenlagens bestämmelser överförs till miljöbalken 1999

Vattenlagens bestämmelser överfördes 1999 till miljöbalken. Miljöbalkens generellt gällande allmänna hänsynsregler och bestämmelserna om egenkontroll jämte den tidigare vattenlagens bestämmelser om bl.a. underhållsskyldighet för vattenanläggningar utgör sedan dess det huvudsakliga regelverket för dammsäkerhet.

Gruvdamms haverier, EU-direktiv och förordning om utvinningsavfall

Haverier i gruvdamarna Aznalcóllar i Spanien 1998 och i Baie Mare i Rumänien 2000 orsakade stora miljökonsekvenser och föranledde EU direktivet (2006/21/EG) om hantering av utvinningsavfall där gruvdamms säkerhet ingår (2006). Direktivet har 2008 genomförts i svensk rätt genom förordning om utvinningsavfall (reviderad och ersatt 2013 genom förordning 2013:319). Avseende gruvdamms säkerhet ställs bl.a. krav på systematiskt olycksförebyggande arbete och beredskapsplanering. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är tillsynsvägledande myndighet i dessa frågor.

Gruvindustrin tar fram heltäckande riktlinjer för dammsäkerhet - GruvRIDAS

Sommaren 2000 inträffade ett dammhaveri i en gruvdamm för deponering av anrikningssand vid Bolidens anläggning i Aitik i Norrbotten. Följderna kunde ha blivit omfattande, men blev lyckligtvis relativt begränsade. Gruvnäringens branschorganisation SveMin tog 2002 beslut om att med RIDAS som utgångspunkt utveckla särskilda riktlinjer för gruvdammar, GruvRIDAS. En gemensam dammsäkerhetspolicy antogs 2005 och GruvRIDAS färdigställdes 2007. På motsvarande sätt som Energiföretagen uppdaterar SveMin riktlinjerna vid behov samt anordnar återkommande kurser med inriktning mot dammsäkerhet för gruvdammar.

Utveckling av samordnad beredskapsplanering för dammhaveri

Svenska kraftnät och kraftindustrin utvecklade genom Elforsk 2005 ett gemensamt arbetssätt för samordnad beredskapsplanering för dammhaveri som beskrivs i Elforskrapport 05:38. Arbetssättet inkluderar initiering och planering, utarbetande av planeringsunderlag, utveckling och samordning av aktörers beredskapsplaner samt att informera allmänheten. För 20-talet stora och medelstora reglerade vattendrag i landet har projekt för samordnad beredskapsplanering för dammhaveri genomförts med Elforsk-projektet som förebild.

På uppdrag av regeringen identifierade Svenska kraftnät 2015 behov och tog fram en handlingsplan för att stimulera utveckling av samordnad och övad beredskap för dammhaverier 2015-2020. För att stödja och likrikta larmningen av samhällsaktörer och varning till allmänheten upprättade Svenska kraftnät i samverkan med dammägare, SOS Alarm, Sveriges Radio och länsstyrelsen nationella rutiner för larmning och varning vid dammhaveri.

Kompetensförsörjning och kunskapsutveckling - Svenskt vattenkraftcentrum bildas 2005

Efter kulminationen av vattenkraftutbyggnaden under 1950- och 60-talen var efterfrågan på nya vattenbyggnadsingenjörer svag på 1970-talet och fram till 90-talet. Detta fick till följd att högskolornas verksamhet inom vattenbyggnadsområdet successivt försvagades. Som en följd av den pågående allmänna ambitionshöjningen och utvecklingen av dammsäkerhetsarbetet liksom även förnyelsen av vattenkraftanläggningar under 2000-talet har en kraftigt ökad efterfrågan på ingenjörskompetens uppkommit inom området. Svensk gruvindustri har under samma tid också varit under stark tillväxt med omfattande nyprospektering, ny- och tillbyggnad av gruvdammar, vilket även här medfört ett växande kompetensbehov.

Sammantaget har detta lett fram till kapacitetsbrist inom kompetensområdet vattenbyggnad och vattenkraft, och en insikt om att det finns behov av särskilda satsningar för att långsiktigt säkerställa tillgången på ingenjörskompetens. I detta syfte bildades 2005 Svenskt Vattenkraftcentrum, SVC, som är en gemensam satsning på utbildning och forskning inom vattenkraft och dammbyggnad av kraft- och gruvindustri, Statens energimyndighet och Svenska kraftnät samt fyra högskolor.

Riksrevisionen granskar de statliga insatserna för dammsäkerhet 2007

Riksrevisionen genomförde under 2006-2007 en granskning av de statliga insatserna för dammsäkerhet. Riksrevisionen föreslog bland annat att regeringen skulle ta initiativ till en översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet.

Klimatkommittén utreder dammsäkerhet i förändrat klimat 2008

Klimat- och sårbarhetsutredningen instämde i sitt slutbetänkande 2008 i Riksrevisionens förslag om översyn. I samma slutbetänkande lämnades också fyra

förslag till uppdrag till Svenska kraftnät att hantera i samverkan med berörda intressenter om klimatförändring och dammsäkerhet.

År 2008 bildade Svenska kraftnät, SMHI, Svensk Energi och SveMin "Kommittén för dimensionerande flöden för dammar i ett klimatperspektiv". Kommitténs uppdrag var att leda ett program för att fortlöpande analysera och värdera klimatfrågans betydelse för dammsäkerheten med avseende på flödesdimensionering och ta initiativ till att få erforderliga studier att komma till stånd. Uppdraget omfattade bl.a. de frågor rörande klimatets påverkan på dimensionerande flöden och dammsäkerhet som Svenska kraftnät fått i uppdrag av regeringen att följa och analysera i samarbete med kraftbranschen, gruvindustrin och SMHI. En samlad redovisning av Kommitténs uppdrag finns i rapporten "Dammsäkerhet och klimatförändringar" som gavs ut 2011.

Kommittén utarbetade även en vägledning för hur klimatförändringar bör beaktas vid flödesdimensionering av dammar, och riktlinjerna för bestämning av dimensionerande flöden för dammar kompletterades 2015 med avseende på tillämpningen i ett föränderligt klimat.

Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet 2010

Efter uppdrag i regleringsbrev lämnade Svenska kraftnät 2010 rapporten "Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet" till regeringen. Svenska kraftnät rapporterade att man anser att dammsäkerheten behöver utvecklas och att nuvarande system för dammsäkerhet inte motsvarar de krav på säkerhet som samhället idag måste ställa. Stärkta statliga insatser motiveras främst 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, att det finns behov av styrande principer och mer utförliga regler för dammsäkerhetsarbetet liksom ett tydliggörande av vad dammägarnas egenkontrollansvar egentligen innebär.

Dammhaverier i södra Sverige 2010

Hösten 2010 inträffade dammhaveri i två fyllningsdammar i södra Sverige. Vid Granö kraftverk i Mörrumsån skedde ett mindre genombrott i en kanaldamm vid anslutningen till intagskonstruktionen, med skador i kraftverket som följd. Vid Hästberga kraftverk i Helge Å skedde ett fullskaligt dammhaveri med lokala konsekvenser, ca en miljon m³ vatten strömmade ut från magasinet, en bro nedströms rasade, en närliggande väg och några fastigheter nedströms översvämmades. Olyckan utreddes av Haverikommissionen (RO 2011:01).

Statlig utredning om förtydligt regelverk och stärkt tillsyn av dammsäkerhet 2012

2011 fick Svenska kraftnät i regleringsbrev uppdraget att utifrån översynen av de statliga insatserna för dammsäkerhet vidareutveckla tillsynsvägledningen i de delar som ryms inom ramen för befintliga regelverk och uppdrag. Baserat på de synpunkter som framkom om statens insatser för dammsäkerheten i både Riksrevisionens rapport och Svenska kraftnäts översynsrapport tillsattes 2011 en utredning med syftet att lämna förslag till ett förtydligt regelverk för dammsäkerhet som komplement till miljöbalkens övergripande bestämmelser samt övriga författningar som reglerar dammsäkerhetsfrågor. Utredningen redovisade sina resultat år 2012 i betänkandet "Dammsäkerhet – tydliga regler och effektiv tillsyn" (SOU 2012:46).

Förtydligt regelverk om dammsäkerhet införs i miljöbalken 2014

Med stöd av proposition 2013/14:38 Dammsäkerhet trädde en ny dammsäkerhetsreglering i kraft 2014, i form av bl.a. lag (2014:114) om ändring i miljöbalken och förordning (2014:214) om dammsäkerhet. Regleringen avser dammar där ett dammhaveri kan leda till konsekvenser med betydelse från samhällelig synpunkt eller riskerar människoliv. Den syftar till att förebygga dammhaveri med allvarliga konsekvenser, bland annat genom att stödja utvecklingen av dammsäkerhetsarbetet hos dammägarna samt stärka tillsynen av dammsäkerhet. Grunden för de nya kravställningarna är införandet av ett system för klassificering, utifrån hur allvarliga konsekvenser ett dammhaveri skulle kunna få, som lägger grunden för differentierade krav på dammsäkerhet, egenkontroll och tillsyn. För dammar i dammsäkerhetsklass ska dammägaren betala en årlig tillsynsavgift till länsstyrelsen. Svenska kraftnät har förordnats med föreskriftsrätt för krav enligt förordningen (2014:214) om dammsäkerhet.

Under perioden 2015-2020 gjorde dammägarna konsekvensutredningar för dammar vid drygt 1200 anläggningar, och länsstyrelserna fattade beslut om att dammar vid ca 450 anläggningar ska tillhöra en dammsäkerhetsklass.

Statlig utredning om Vattenverksamhet 2014 samt ändringar i miljöbalken och tillhörande regelverk för moderna miljökrav på vattenkraften

År 2012 tillsattes en utredning för att se över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, den s.k. restvattenlagen (2012:29). Uppdraget var bl.a. att se över skillnaderna i regleringen av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet och ta bort de skillnader som inte är motiverade. Vidare ingick att analysera reglerna avseende omprövning av vattenverksamheter och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system. Utredningens redovisade 2014 sitt slutbetänkande "I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler" (SOU 2014:35).

År 2019 infördes ändringar i miljöbalken och tillhörande regelverk, bl.a. vattenverksamhetsförordningen med grund i proposition 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft. Syftet är bl.a. att ge förutsättningar för att vattenkraften under en 20-årsperiod, genom omprövningar på verksamhetsutövarnas initiativ, ska förses med moderna miljövillkor samtidigt som behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel ska värnas.

Svenska kraftnät är systemansvarig myndighet, med uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem. Det omfattar ledningar för 400 kV och 220 kV med stationer och utlandsförbindelser. Svenska kraftnät utvecklar transmissionsnätet och elmarknaden för att möta samhällets behov av en säker, hållbar och ekonomisk elförsörjning. Därmed har Svenska kraftnät också en viktig roll i klimatpolitiken.

SVENSKA KRAFTNÄT

Box 1200
172 24 Sundbyberg
Sturegatan 1

Tel 010-475 80 00
dammakerhet@svk.se

www.svk.se

