

ÄRENDENR: 2024/2752

DATUM: 2024-06-14

DAMMSÄKERHET

Tillämpligt 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 har tagits fram av dammsäkerhetsspecialister vid Svenska kraftnät och fastställd av enhetschef för Elberedskap och dammsäkerhet.

Omslagsfoto: Svegsdammen i Ljusnan. Fotograf: Tomas Ärlemo för Svenska kraftnät.

Org. Nr 202100-4284

SVENSKA KRAFTNÄT

www.svk.se

Förord

Sedan ikraftträdandet av 2014 års författningsändringar avseende dammsäkerhet har Svenska kraftnät tagit fram ett flertal vägledningarna och stöddokument inom området. De sammanfattas under detta dokument som ger en orientering om följande.

- > dammar och dammsäkerhet i Sverige
- > regelverk tillämpliga på dammsäkerhetsområdet
- > vägledningarna och kunskapssammanställningar.

Vägledningarna gäller för dammar som vid ett dammhaveri kan medföra betydande konsekvenser från samhällets synpunkt, dvs. dammar i dammsäkerhetsklass. Vägledningarna beskriver och utvecklar de krav som ställs i förordningen (2014:214) om dammsäkerhet. Dammägare till klassificerade dammar och länsstyrelser som utöver tillsyn över dessa utgör huvudsaklig målgrupp. Rekommendationerna i vägledningarna är inte rättsligt bindande.

Syftet är att vägledningarna och stöddokumenterna för arbete med egenkontroll och tillsyn ska bidra till förbättringar av dammsäkerheten och beredskapen för dammhaveri.

Revisionsförteckning

I tabellen nedan listas ändringar och kompletteringar (inte redaktionella justeringar).

| 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 (2014:114) om helhetsbedömningar av dammars säkerhet |
| 2024-06-14 | 3.3.2 | Ny lag och förordning om varningsmeddelanden till allmänheten (VMA) |
| 2024-06-14 | Bilaga 1 | Bilaga 1 – "Det svenska systemet för dammsäkerhet - utvecklingen av regelverk och roller" har utgått och ersatts av ett fristående dokument på Svenska kraftnäts webbplats |

Innehåll

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Dammar och dammsäkerheten i landet | 7 |
| 1.1 | Om dammar | 7 |
| 1.2 | Begreppen dammsäkerhet och dammhaveri..... | 8 |
| 1.3 | Konsekvenser av ett dammhaveri | 10 |
| 1.4 | Dammsäkerhetsutveckling och regelverk..... | 11 |
| 1.5 | Ansvar och roller..... | 14 |
| 1.5.1 | Dammägare/verksamhetsutövare..... | 14 |
| 1.5.2 | Länsstyrelser | 14 |
| 1.5.3 | Kommuner | 15 |
| 1.5.4 | Svenska kraftnät | 15 |
| 1.5.5 | Myndigheten för samhällsskydd och beredskap | 16 |
| 2 | Svenska kraftnäts vägledning och stöd | 17 |
| 2.1 | Målbild och utgångspunkter | 17 |
| 2.2 | Vägledning och stöd..... | 18 |
| 2.2.1 | Konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering .. | 19 |
| 2.2.2 | Säkerhetsledning, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering | 20 |
| 2.2.3 | Dammsäkerhetstillsyn..... | 20 |
| 2.2.4 | Beredskapsplanering för dammhaveri och höga flöden ... | 20 |
| 2.2.5 | Dammar och dammteknik – En introduktion | 20 |
| 2.2.6 | Mallar och övriga stöd | 21 |
| 3 | Regelverk tillämpliga inom dammsäkerhetsområdet | 22 |
| 3.1 | Samlat regelverk om dammsäkerhet | 22 |
| 3.1.1 | Miljöbalken 11 kap. 24-26 §§- Säkerhetsklassificering av dammar | 22 |
| 3.1.2 | Förordning (2014:214) om dammsäkerhet | 24 |
| 3.1.3 | Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken | 28 |
| 3.2 | Miljöbalkens övriga regler tillämpliga på dammsäkerhet | 28 |
| 3.2.1 | Miljöbalken 2 kap. 1-8 §§: Allmänna hänsynsregler m.m. | 28 |
| 3.2.2 | Miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet (11 kap.) | 29 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.2.3 | <i>Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.....</i> | 32 |
| 3.2.4 | <i>Förordning (2013:319) om utvinningsavfall.....</i> | 32 |
| 3.2.5 | <i>Miljöbalkens bestämmelser om tillsyn (26 kap.).....</i> | 33 |
| 3.2.6 | <i>Miljötillsynsförordningen (2011:13).....</i> | 33 |
| 3.3 | <i>Övriga regelverk.....</i> | 34 |
| 3.3.1 | <i>Lagen (2003:788) om skydd mot olyckor</i> | 34 |
| 3.3.2 | <i>Lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten och förordningen (2023:579) om viktigt meddelande till allmänheten.....</i> | 35 |
| 3.3.3 | <i>Plan- och bygglagen (2010:900).....</i> | 36 |
| 3.3.4 | <i>Elberedskapslagen (1997:288)</i> | 36 |
| 3.3.5 | <i>Säkerhetsskyddslagen (2018:585)</i> | 37 |
| 3.3.6 | <i>Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)</i> | 37 |
| 3.3.7 | <i>Skyddslagen (2010:305)</i> | 38 |
| 3.3.8 | <i>Lagen (1929:404) om giltighet här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929</i> | 39 |

1 Dammar och dammsäkerheten i landet

Sedan ikraftträdandet av 2014 års författningsändringar avseende dammsäkerhet har Svenska kraftnät tagit fram flera vägledningar och olika typer av stöddokument (stöd) inom området. Den handbok som tidigare fanns har ersatts av föreliggande dokument och vägledningar och kunskapssammanställningar som sammantaget utgör Svenska kraftnäts vägledningar och stöd inom dammsäkerhetsområdet.

Dokumentet 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 tillämpligt regelverk avseende dammsäkerhet (kapitel 3), samt

1.1 Om dammar

Kort om begreppen damm, magasin och dammanläggning

En *damm* är ett byggnadsverk som utgör en barriär över ett vattendrag eller en terrängsänka med syfte att lagra, kontrollera och/eller avleda vatten eller blandningar av vatten och annat material.¹ Det kan behövas 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 fanns behov av 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 uppfordring av malmen.

¹ 11 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

Dammbyggnader inom olika användningsområden har haft stor betydelse för Sverige som nation under de senaste seklen. Under 1600- och 1700-talen spelade dammbyggnader en stor roll för utvecklingen av järnhanteringen och 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.

1880–1950 genomfördes olika former av sjösänkningar för att åstadkomma bättre brukningsförhållanden på mark som var för vattensjuk för odling. Reglerbara dammar byggdes ibland i sjöutlopp för att hindra för 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 vattenkraft för elproduktion en av hörnstenarna i välståndsutvecklingen. För denna utveckling har bl.a. kunskap och erfarenheter av dammbyggnadsteknik varit avgörande.

Sedan 1940-talet har dammar 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 som dricksvatten och processvatten.

Dammar i landet

I Sverige finns uppskattningsvis 10 000 dammar av varierande storlek och ålder. De flesta är små och ett dammhaveri skulle inte få allvarliga följder. Omkring 2000 dammanläggningar tillhör vattenkraftverksamhet och av dessa är knappt 200 s.k. höga dammar² med en minsta höjd av femton meter. Inom gruvindustrin finns aktiva sandmagasin med höga dammar på ett tiotal platser i landet.

1.2 Begreppen dammsäkerhet och dammhaveri

Dammsäkerhet

Det finns ingen definition av ”dammsäkerhet” i tillämplig lagstiftning. I betänkandet *Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn*³ beskrivs dammsäkerhet på följande sätt:

Följande tre faktorer är viktiga för en god dammsäkerhet:

² 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.

³ Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn, SOU 2012:46

- *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.

Dammsäkerhetsarbetet syftar till att undvika dammhaveri samt till att minimera konsekvenserna om ett haveri 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

personalorganisation och systemhantering har stor betydelse för dammsäkerheten. Under de senaste decennierna har ökad uppmärksamhet riktats mot aspekter som analys av risker, instrumentering och övervakning, beredskapsplanering 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, universitet och högskolor och teknisk expertis viktiga komponenter för att bibehålla och utveckla dammsäkerheten i landet.

Dammhaveri

Enligt 11 kap. 4 § miljöbalken föreligger ett dammhaveri när

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 miljöbalkens definition av 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 ett dammhaveri

Konsekvenser av ett 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 från dammen ner till havet.

För majoriteten av Sveriges dammar skulle ett dammhaveri medföra små och lokala konsekvenser med liten eller försumbar betydelse från samhälls synpunkt. Drygt 450 dammanläggningar har dammar i dammsäkerhetsklass, vilket innebär

att ett dammhaveri där skulle kunna medföra betydande⁴ 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, miljöskador, 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 hundra miljoner kubikmeter uppdamt vatten skulle då medföra översvämningar längs större delen av älvens lopp med risk för:

- > Förlust av 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 miljöskador som för lång framtid inte kan återställas.
- > 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 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 ansvarsroller och regelverk inom dammsäkerhetsområdet

Historiskt har dammsäkerhetsutvecklingen inte styrts av statliga normer eller föreskrifter om hur dammar ska byggas och övervakas. Istället har industrin genom olika initiativ utvecklat praxis och vägledningar.

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

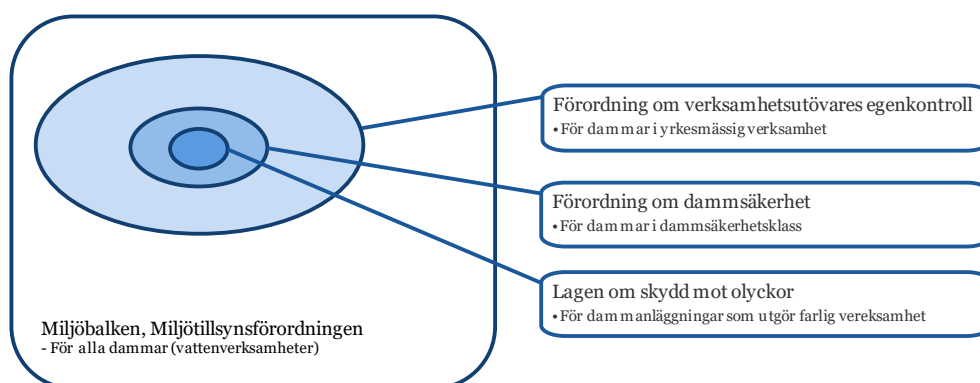
⁵ Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet, Regeringens skrivelse skr. 2009/10:124

Tillämpliga regelverk

Flera författningar är tillämpliga på dammsäkerhetsområdet. Främst miljöbalken (1998:808) (miljöbalken) samt förordningen (2014:114) om dammsäkerhet (dammsäkerhetsförordningen). Vidare kan lagen (2003:778) om skydd mot olyckor bli tillämplig i fråga om exempelvis beredskap för dammhaveri. 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 författningar, såsom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), säkerhetsskyddslagen (2018:585), skyddslagen (2010:305), plan- och bygglagen (2010:900) och elberedskapslagen (1997:288) kan bli tillämpliga för verksamheter med dammar (se 3 kap.).

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. Gäller för:

- > 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.



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

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.

2014 års författningsändringar i miljöbalken samt ikraftträdandet av dammsäkerhetsförordningen 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.

En av de viktigaste delarna som tillkom i lagstiftningen 2014 är ett system för klassificering av dammar utifrån omfattningen av de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra. Denna klassificering utgör grunden för ytterligare krav. 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 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 författningsändringarna för dammsäkerhet trädde ikraft 2014, och pågår fortsatt av tillhörande tillämpningsvägledning.

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

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

¹⁰ GruvRIDAS – Gruvföretagens riktlinjer för dammsäkerhet - Svemin 2021

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

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 författningsändringarna som trädde i kraft 2014.

1.5 Ansvar och roller

1.5.1 Dammägare/verksamhetsutövare

Verksamhetsutövare åläggs enligt miljöbalken med kompletterande förordningar samt lagen om skydd mot olyckor ett långt gående ansvar. Inom dammsäkerhetsområdet innebär det att den underhållsskyldige 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 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 flesta fall operativa tillsynsmyndigheter för vattenverksamheter enligt miljöbalken, bl.a. i fråga om tillsyn av dammsäkerhet. I tillsynen ingår att i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnad 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 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 landet. Av förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät framgår att Svenska kraftnät i fråga om dammsäkerhet ska

1. *följa klimatförändringarnas påverkan samt följa och medverka i utvecklingen i landet,*

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

¹⁴ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

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. Det innebär att Svenska kraftnät lämnar råd och stöd till länsstyrelserna om operativ tillsyn och samordnar, följer upp och utvärderar den. På begäran av mark- och miljödomstolen kan Svenska kraftnät ges möjlighet att yttra sig avseende dammsäkerhet i prövningsärenden enligt 11 kap. miljöbalken.

Svenska kraftnät har föreskriftsrätt avseende kraven i dammsäkerhetsförordningen om konsekvensutredning, säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och ägares årliga dammsäkerhetsrapportering.

1.5.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har i uppdrag att bl a utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser.

MSB är central tillsynsmyndighet enligt lagen om skydd mot olyckor och ger råd, stöd och vägledning till alla aktörer som berörs av lagen, och har gett ut allmänna råd om skyldigheter vid farlig verksamhet¹⁵. MSB utövar sedan 2021 tillsyn över lagen om skydd av olyckor avseende bl.a. kommuners ansvar för räddningstjänst och olycksförberedande arbete.

MSB är tillsynsvägledande 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.

¹⁵ 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 vägledningar och stöd inom dammsäkerhetsområdet.

2.1 Målbild och utgångspunkter

Proposition Dammsäkerhet¹⁶ anger följande;

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.

Ovan är i linje med de bl a de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som tillsammans med bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken 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.

¹⁶ Proposition 2013/14:38 Dammsäkerhet

Utgångspunkter för dammsäkerhetsarbete:

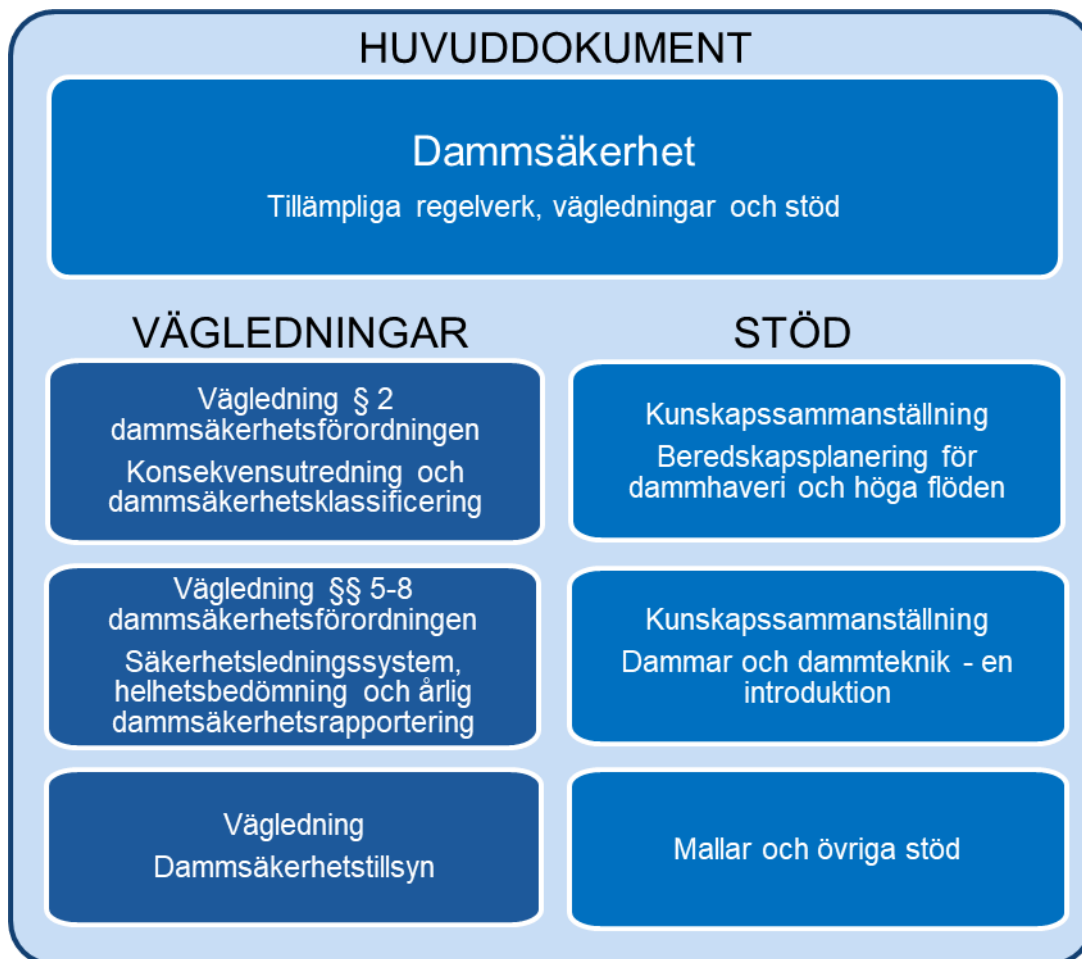
- > Ansvaret för en damms säkerhet ligger hos dess ägare.
- > En damm ska vid varje givet tillfälle ha den grad av säkerhet mot dammhaveri som är rimlig med hänsyn till kostnaden för att uppnå denna grad av säkerhet.
- > Konsekvenserna av dammhaveri ska vara kända och dammar klassificeras efter de konsekvenser 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.
- > Det ska finnas samordnade och övade rutiner för ägarens nödlägesberedskap och samhällets krisberedskap.
- > Säkerhetsledningssystem ska borga 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

Nedan beskrivs Svenska kraftnäts vägledningar och stöd. Rekommendationer i vägledningarna och stöd är inte rättsligt bindande, men utgör Svenska kraftnäts vägledning för att ge gemensam grund för dammsäkerhetsarbetet och en likriktning av tillsynen.

Dammägare och länsstyrelser utgör de primära målgrupperna för vägledningarna som direkt knyter an till bestämmelserna i dammsäkerhetsförordningen. Aktuellt 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 dammsäkerhetsklassificering¹⁷ stödjer arbetet med konsekvensutredningar och förslag till dammsäkerhetsklassificering. Den förtydligar tillämpningen av Svenska kraftnäts föreskrift, och inkluderar vad som anges i författningarnas förarbeten. Vägledningen beskriver nyckelbegrepp, tydliggör för vilka dammar en konsekvensutredning ska tas fram, redogör för arbetsprocessen, specificerar omfattning och dokumentation av konsekvensutredningar, beskriver grunder för indelning i dammsäkerhetsklasser och förklarar bedömning av konsekvenser. Vägledningen kan tillämpas på dammar av alla storlekar, oavsett verksamhetens ändamål.

¹⁷ 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 dammsäkerhetsrapportering¹⁸ är avsedd att ge ett samlat stöd avseende verksamheter med en eller flera dammar som är klassificerade i en dammsäkerhetsklass. 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 och stöd ges för planering, förberedande arbete, innehåll, omfattning, och dokumentation inklusive sammanfattande redovisning. Slutligen ges vägledning om dammägares årliga dammsäkerhetsrapportering till länsstyrelsen.

2.2.3 Dammsäkerhetstillsyn

Vägledningen om dammsäkerhetstillsyn¹⁹ 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 flöden²⁰ 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.

2.2.5 Dammar och dammteknik – En introduktion

Kunskapsplaneringen Dammar och dammteknik – En introduktion²¹ syftar till att ge orienterande kunskap om dammar och dammteknik och förklarar terminologi inom området. Dammbyggandets och dammsäkerhetsarbetets

¹⁸ Säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering - En vägledning från Affärsverket svenska kraftnät jml. 5-8 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet, Svenska kraftnät, dnr. 2023/4093

¹⁹ Dammsäkerhetstillsyn - En vägledning från Affärsverket svenska kraftnät, Svenska kraftnät, dnr. 2019/3216

²⁰ Beredskapsplanering för dammhaveri och höga flöden - En kunskapsplanering från Svenska kraftnät, Svenska kraftnät, dnr. 2018/2219

²¹ Dammar och dammteknik – En introduktion, Svenska kraftnät, dnr. 2019/3255

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 vägledningar och stöd inom dammsäkerhetsområdet (powerpoint-presentation)
- > Checklista över huvudsakliga rutiner för dammsäkerhetsarbetet för verksamheter med klassificerade dammar²².
- > 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 dammar²³, 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 dammhaveri²⁴.
- > Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar²⁵.

²² Checklista - Säkerhetsledningssystem och rutiner för egenkontroll av dammsäkerhet, Svenska kraftnät, dnr. 2018/1212

²³ Vägledning för konsekvensutredning av mindre dammar, WSP/HydroTerra på uppdrag av Svenska kraftnät, 2017

²⁴ Larmning och varning vid dammhaveri. Nationella rutiner - Utgåva 2024, dnr 2024/237

²⁵ 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 bestämmelserna för dammsäkerhet som trädde i kraft 2014 och reviderades 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 så kallad samlad reglering av frågor om dammsäkerhet skulle införas i miljöbalken föreslogs i regeringens proposition Dammsäkerhet¹⁶. 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 nya bestämmelser för dammsäkerhet i kraft - dammsäkerhetsförordningen samt tillägg i 11 kap. miljöbalken och tre kompletterande förordningar. 2023 reviderades dammsäkerhetsförordningen avseende bestämmelsen om helhetsbedömningar.

Nedan beskrivs regelverket översiktligt. För närmare vägledning om kravställningarna i dammsäkerhetsförordningen (avsnitt 3.1.2) hänvisas till Svenska kraftnäts vägledningar vilka beskrivs översiktligt i avsnitt 2.

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

11 kap. 24-26 §§ miljöbalken beskriver 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).

Vid bedömningen av dammsäkerhetsklass ska endast konsekvenser med samhällelig betydelse beaktas. Mindre konsekvenser som endast påverkar enskilda och har liten betydelse för samhället ska inte beaktas. Om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv och risken för detta inte är försumbar, ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B.

Tillfälliga dammar, som t.ex. fångdammar som uppförs i samband med underhållsarbeten eller andra byggnadsåtgärder, ska inte klassificeras²⁶.

²⁶ Även om dammar som tillfälligt ersätter en klassificerad damm inte behöver klassificeras så bör de utformas, konstrueras och övervakas med hänsyn till klassen hos den dammen den ersätter.

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 § 1 p miljöbalken 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.

Ett beslut om dammsäkerhetsklass överklagas till mark- och miljödomstolen (MMD). MMD:s beslut om dammsäkerhetsklass kan överklagas till 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

Dammsäkerhetsförordningen beskriver dels att den underhållsskyldige för en damm (oftast dammägaren) 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,
- > Minst vart 10:e år ta fram en helhetsbedömning av dammens säkerhet.
- > Årligen lämna in en dammsäkerhetsrapport till tillsynsmyndigheten.

Nedan följer utdrag ur 2-10 §§ dammsäkerhetsförordningens och författningskommentarer från propositionen Dammsäkerhet¹⁶:

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*
- 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 2014:1²⁷ om konsekvensutredning ställer krav på för vilka dammar det ska tas fram en konsekvensutredning, vad en konsekvensutredning ska innehålla samt när konsekvensutredningar ska upprättas och ses över. Därutöver finns även Svensk kraftnäts vägledning om konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering¹⁷.

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.

I propositionen Dammsäkerhet¹⁶ 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 §. Målen och handlingsprinciperna bör i sin tur genomsyra den underhållsskyldiges säkerhetsarbete. Säkerheten vid en verksamhet är också

²⁷ Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning enligt 2 § förordning (2014:214) om dammsäkerhet.

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. Erforderliga resurser för att bedriva verksamheten i enlighet med säkerhetsledningssystemet behöver avsättas.

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 Dammsäkerhet¹⁶ att undvika dubbelreglering²⁸.

Helhetsbedömning

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.*

²⁸ "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."

I propositionen Dammsäkerhet framgår att helhetsbedömning 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.

Ändringen i dammsäkerhetsförordningen 2023 tydliggör att resultatet av helhetsbedömningen ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Vidare 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 Dammsäkerhet motiveras skälen för att införa krav på dammsäkerhetsrapportering för klassificerade dammar. 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 konsekvensutredning¹⁷. Vägledningar har getts ut avseende konsekvensutredning och dammsäkerhetsklassificering¹⁷ samt säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och dammsäkerhetsrapportering¹⁸, 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. Tillsynsavgiften 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 § p 3 förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion får intäkterna disponeras av den länsstyrelse som utför dammsäkerhetstillsynen.

Enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn³⁰ framgår 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.

3.2 Miljöbalkens övriga regler tillämpliga på dammsäkerhet

Nedan beskrivs övriga regler i miljöbalken och tillhörande förordningar som är tillämpliga inom dammsäkerhetsområdet. Reglerna är 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 de allmänna hänsynsreglerna (2-6 §§). De syftar bl a till att förebygga negativa effekter av verksamheter och öka miljöhänsynen.

Hänsynsreglerna gäller alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller

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

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

företa en åtgärd och tillämpas t.ex. vid tillståndsprövning och vid myndigheternas tillsyn. Följande kopplar till dammsäkerhet;

- > *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 avhjälpt.

3.2.2 Miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet (11 kap.)

Tillstånds- och anmälningsplikt för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken

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. Bestämmelsen kompletteras i 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. 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. Bestämmelsen gäller endast om det är ”uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena”. Bevisbördan ligger på verksamhetsutövaren, och beviskravet är högt ställt.

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

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 författning utan får avgöras från fall till fall.

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

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 inte den underhållsskyldige från ersättningsansvaret.

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

Den 1 januari 2019 infördes 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 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

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

³² Miljöbalken 11 kap. 19-20 §§

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

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

Förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll³⁴ är tillämplig för den som bedriver yrkesmässig verksamhet eller utför åtgärder som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt 9 kap. eller 11-14 kap. miljöbalken. Enligt 5 § ska rutiner tas fram för att fortlöpande kunna kontrollera att utrustning för drift och kontroll hålls i gott skick. Enligt 6 § förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll 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 utvinningsavfall³⁵ har införlivats i svensk lagsstiftning genom ikraftträdande av en förordning och ändringar i 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 hot mot människors hälsa som kan uppkomma till följd av hanteringen av avfall från utvinningsindustrin. Förordningen (2013:319) om utvinningsavfall tillämpas för dammar inom gruvindustrin.

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

- > 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 olycka³⁶.
- > Som innehåller en viss andel farligt avfall.
- > 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.

³⁴ Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin

³⁶ Begreppet allvarlig olycka kan t.ex. avse ett haveri av en damm i dammsäkerhetsklass.

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 Miljöbalkens bestämmelser om tillsyn (26 kap.)

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

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

Förelägganden och förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken:

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 ikraftträdandet av författningsändringar för dammsäkerhet 2014 infördes ett tillägg i 26 kap. 9 § fjärde stycket, punkt 2 miljöbalken. Tillägget innebär att tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden och förbud avseende säkerhetshöjande åtgärder vid dammar som klassificerats i en dammsäkerhetsklass enligt 11 kap. 24 och 25 §§. I propositionen Dammsäkerhet framgår att denna undantagsbestämmelse utvidgats till att även omfatta förelägganden och förbud avseende dammsäkerhet som inte 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.

Upplysningar och undersökningar enligt 26 kap. 21 § miljöbalken

Tillsynsmyndigheten får enligt 26 kap. 21 § miljöbalken 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 (2011:13) (miljötillsynsförordningen) beskriver den behovsutredning som en operativ tillsynsmyndighet ska ta fram avseende

behovet av tillsyn för myndighetens ansvarsområde. Enligt 1 kap. 7 § miljö tillsynsförordningen 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 § miljö tillsynsförordningen 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 § miljö tillsynsförordningen ska en tillsynsvägledande myndighet ge tillsynsvägledning inom sitt vägledningsområde i fråga 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 miljö tillsynsförordningen.
- > 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).
- > 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 kompletterande förordningar, som är tillämpliga för dammar och som har beröring på dammsäkerheten. Regelverken gäller enbart för vissa dammar, verksamhetsutövare eller situationer.

3.3.1 Lagen (2003:788) om skydd mot olyckor

Lagen om skydd av olyckor ställer särskilda krav på ägaren och utövaren av sådana verksamheter som beslutats vara farlig verksamhet. Enligt MSB:s allmänna råd om skyldigheter vid farlig verksamhet¹⁵ 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 av 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.

Länsstyrelsen beslutar, efter samråd med kommunen om vilka anläggningar som är farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § lagen om skydd av olyckor. Tillsynen över den enskildes åtaganden utövas av kommunen. MSB utövar tillsynen över bl.a. kommunernas skyldigheter enligt denna lag.

3.3.2 Lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten och förordningen (2023:579) om viktigt meddelande till allmänheten

Den 1 januari 2024 trädde nya bestämmelser i kraft avseende viktiga meddelanden till allmänheten - lagen (2023:407) om viktigt meddelande till allmänheten (VMA-lagen) och förordningen (2023:579) om viktigt meddelande till allmänheten (VMA-förordningen). Enligt VMA-lagen får sändning av VMA begäras när det finns fara för liv eller hälsa eller för omfattande skada på egendom eller miljö, om meddelandet skyndsamt behöver nå allmänheten för att förhindra eller begränsa faran eller skadan. Regeringen och de myndigheter som är utpekade enligt VMA-förordningen, ges rätt att begära VMA. MSB får meddela ytterligare föreskrifter eller i enskilda fall besluta om vilka som därutöver får begära sändning av viktiga meddelanden till allmänheten om varning och information. För dammägare innebär de nya bestämmelserna att dammägare med anläggningar som definieras som farlig verksamhet som huvudregel inte längre får begära VMA.

3.3.3 Plan- och bygglagen (2010:900)

Plan- och bygglagen (2010:900) 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 2011:10³⁷.

3.3.4 Elberedskapslagen (1997:288)

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

Elberedskapslagen 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 elberedskapslagen 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 § elberedskapsförordningen och har meddelat föreskrifter och allmänna råd om beredskapsåtgärder³⁸ som bl.a. innehåller följande krav på anmälningsskyldighet. 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 §

³⁷ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder)

³⁸ Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter om elberedskap (SvKFS 2023:1)

elberedskapsförordningen. Arbetet får inte påbörjas innan elberedskapsmyndigheten 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 ombyggnad, ändring eller utvidgning av en sådan anläggning inte avgöras innan prövning har skett enligt elberedskapslagen.

3.3.5 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 dammsäkerhetsrapportering¹⁸ 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.

3.3.6 Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Myndigheters och vissa andra organs handläggning av begäran av allmänna handlingar regleras i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (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.

Vid en begäran om 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 § OSL 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 § OSL får en sådan uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

3.3.7 Skyddslagen (2010:305)

Skyddslagen (2010:305) (skyddslagen) ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa objekt mot i lagen angivna hot som sabotage, terrorism och spioneri. Skyddslagen reglerar även så 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 Dammsäkerhet 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.

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

Lagen (1929:404) om giltighet här i svenska riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929 (konventionen) utgör lagstiftning som berör 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*”. För handläggning av ärenden rörande dammar som ligger på gränsen mellan Sverige och Norge kan kontakt behöva tas med Norges vassdrags- og energidirektorat (ansvarig tillsynsmyndighet för dammsäkerhet i Norge).

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
dammsakerhet@svk.se

www.svk.se

