

Dammsäkerhet - pilotprojekt "särskild granskning"

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| 1. BAKGRUND | 3 |
| 2. PILOTPROJEKTET..... | 4 |
| 2.1. Diskussioner | 4 |
| 2.1.1. Balans mellan egenkontroll och tillsyn..... | 4 |
| 2.1.2. Kan granskningarna betraktas som oberoende?..... | 5 |
| 2.1.3. Finansiering | 5 |
| 2.1.4. Urval av dammar..... | 5 |
| 2.1.5. Vad skall utvärderas | 6 |
| 2.1.6. Status för experternas rapport | 6 |
| 2.1.7. Sekretess | 6 |
| 2.1.8. Hur ska man använda expertgruppens slutrapport? | 7 |
| 2.2. Särskild granskning av Trängslet..... | 7 |
| 2.2.1. Genomförande | 7 |
| 2.2.2. Utvärdering | 7 |
| 3. PLAN FÖR FÖRSÖKS- OCH UTVECKLINGSPERIOD | 9 |
| 4. FÖRSLAG TILL MODELL FÖR SÄRSKILD GRANSKNING | 10 |

1. Bakgrund

Svenska Kraftnät arbetar i sin roll som tillsynsvägledande myndighet för frågor om dammsäkerhet med hur tillsynen av dammsäkerheten i Sverige bör bedrivas. Myndighetstillsyn av dammsäkerhet regleras i miljöbalken som är en generell miljölagstiftning och länsstyrelserna är operativa tillsynsmyndigheter. Vid en del av dammarna i vårt land skulle ett dammbrott kunna leda till mycket stora konsekvenser som skulle innebära en svår påfrestning på samhället. Det kan t.ex. röra sig om förlust av många människoliv, svåra störningar av landets elförsörjning och förstörelse av vägar, järnvägar, broar och annan samhällsviktig infrastruktur. Svenska Kraftnät anser att det för denna kategori av dammar är rimligt att samhället utövar en mer omfattande granskning utöver den normala grundläggande tillsynen. Frågeställningarnas komplexitet kräver att granskningen sker med hjälp av expertkompetens.

Inom kraftindustrin har man samtidigt diskuterat behovet av att verifiera att det dammsäkerhetsarbete som bedrivs av Svensk Energis medlemsföretag håller en god nivå i internationell jämförelse. Som ett komplement till nuvarande egenkontrollrutiner har man diskuterat möjligheterna att för den kategori av dammar som nämnts ovan införa någon form av särskild granskning med expertis med särskild kompetens och erfarenhet från internationell dammsäkerhetsverksamhet.

För att utreda möjligheterna att tillgodose såväl dammägarnas som samhällets eventuella behov av någon form av särskild granskning av dammsäkerheten beslutade Svenska Kraftnät och Svensk Energi att under år 2005 gemensamt genomföra ett pilotprojekt med syfte att:

- Utvärdera behovet av denna typ av särskild granskning utifrån dammägarnas behov av att hålla dammanläggningarna på en god internationell nivå
- Utvärdera om samhället har behov av mer kvalificerad tillsyn av dammanläggningar med särskilt stora konsekvenser i händelse av dammbrott och i så fall diskutera former för hur detta kan tillgodoses

2. Pilotprojektet

Som en del i pilotprojektet lät Fortum genomföra en granskning med internationell expertis av dammen i Trängslet. Med utgångspunkt från denna granskning har diskussioner förts kring behov och former av särskild granskning ur såväl samhällets som dammägarnas perspektiv. Diskussionerna har hållits i en referensgrupp med representanter från Svensk Energis Dammsäkerhetskommitté, Svenska Kraftnät och länsstyrelsen i Dalarnas län. Inom denna referensgrupp bildades en mindre beredningsgrupp med huvudsaklig uppgift att förbereda ärenden inför diskussioner i referensgruppen.

För att informera om pilotprojektet och om planerna på att gå vidare med fortsatta försök samt diskutera och fånga upp synpunkter i en bredare krets arrangerade Svensk Energi och Svenska Kraftnät gemensamt ett seminarium i maj 2006 med deltagare från dammägare, länsstyrelser och konsultföretag.

2.1. Diskussioner

Nedan redogörs för några av de diskussioner som förts i pilotprojektet. Frågeställningarna skall inte ses som slutdiskuterade utan bör följas och diskuteras vidare under den kommande försöksperioden.

2.1.1. Balans mellan egenkontroll och tillsyn

Svenska Kraftnäts utgångspunkt var när diskussionerna startade att granskningar skulle utföras som en ren tillsynsåtgärd medan dammägarna ansåg att granskningarna skulle genomföras som en ren egenkontrollåtgärd. Det uttrycktes i projektet farhågor om att införandet av expertgranskningar som tillsynsåtgärd kan innebära risk för att initiativet i dammsäkerhetsarbetet övergår från verksamhetsutövarna till myndigheterna. Huvudprincipen att verksamhetsutövaren ska utöva den egenkontroll som krävs för att säkerställa dammsäkerheten får inte äventyras och det får inte uppfattas som att det grundläggande ansvaret för dammsäkerheten åligger någon annan än verksamhetsutövaren.

Å andra sidan framfördes i diskussionerna att det kan vara svårt att uppnå tillit och trygghet hos allmänheten om inte mera kvalificerad granskning utförs inom ramen för myndigheternas tillsyn. Förtroendet mellan myndigheter och verksamhetsutövare är viktigt men systemet måste också innehålla en kvalificerad kontrollfunktion när det handlar om risker (om än små) för så stora konsekvenser som det handlar om i denna kategori av dammar. Det är viktigt att systemet för hantering av dammsäkerhet i landet är funktionellt och inger förtroende. Allmänheten förväntar sig att samhället genom tillsyn har kontroll på att säkerheten vid farliga verksamheter är hög.

Den modell som föreslås för den kommande försöksperioden innebär att granskningarna är ägarnas egenkontrollåtgärder med möjlighet till insyn och påverkan för tillsynsmyndigheterna.

2.1.2. Kan granskningarna betraktas som oberoende?

Vikten av att granskningarna uppfattas som oberoende har diskuterats i projektet. Vilka förutsättningar bör gälla för att granskningarna ska betraktas som oberoende t.ex. vad gäller finansiering och vem som utser granskarna? Är de insyns- och påverkansmöjligheter som tillsynsmyndigheten får i den föreslagna modellen tillräckliga för att granskningarna skall kunna anses tillräckligt oberoende?

Möjligheten att myndigheten skulle anlita en egen expert som deltar i expertgruppens arbete har diskuterats men inte bedömts vara en bra lösning.

Den bedömning som hittills gjorts i pilotprojektet är att granskning genomförd enligt den föreslagna modellen bör kunna anses tillräckligt oberoende. Tillsynsmyndigheten ges möjlighet att lämna synpunkter på ägarens val av experter och får tillgång till det underlag för granskningen som skickas till experterna. Om granskningsgruppen består av minst 3 experter torde risken för att alla i gruppen känner sig beroende av dammägaren vara liten. Något som nämnts i projektet är att formuleringarna i den uppdragsbeskrivning som ges till granskarna kan ha betydelse för om granskningen uppfattas som oberoende eller inte.

2.1.3. Finansiering

Den modell som diskuterats fram i pilotprojektet bygger på att granskningen finansieras helt av dammägaren. Det har diskuterats om det förhållandet att granskarna helt finansieras av dammägaren medför att förtroendet för granskarnas oberoende försvagas.

Svenska Kraftnät föreslog i ett tidigare skede ett system där granskningar av liknande slag skulle utföras av experter anlitade av myndigheten som en tillsynsåtgärd. Avsikten i det fallet var att Svenska Kraftnät skulle svara för finansieringen av experterna med elberedskapsmedel. Det finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att enligt MB 26 kap. 22 § på verksamhetsutövarens bekostnad låta utföra sådana undersökningar som behövs för tillsynen.

Det är dock inte rimligt att kräva av dammägaren att betala denna typ av omfattande expertgranskningar om de genomförs som en ren tillsynsåtgärd.

2.1.4. Urval av dammar

Såväl med utgångspunkt från dammägarnas som tillsynsmyndigheternas behov är det dammar med särskilt stora konsekvenser i händelse av dammbrott som är aktuella för denna typ av granskning. Den nu diskuterade särskilda granskningen skall vara ett komplement för att undersöka och verifiera att säkerheten vid dessa dammar håller god internationell nivå.

I projektet har diskuterats möjlighet att ställa upp kriterier för eller lista över dammar som skall granskas på detta sätt. Diskussionen har dock inte slutförts ännu och bör därför fortsättas under den planerade försöksperioden 2006 – 2008.

Utgångspunkten är att det är dammägaren som planerar vilka dammar som ska granskas och i vilken ordning men myndigheterna ges möjlighet att lämna synpunkter på detta.

2.1.5. Vad skall utvärderas

Helst skulle såväl dammägaren som samhället vilja ha svar på frågan om dammsäkerheten är tillräckligt god. För att ta reda på detta krävs svar på följande två principiella frågor:

- Vad är sannolikheten för dammbrott?
- Vilken sannolikhet är acceptabel (tillräckligt låg)?

Att i absoluta tal bestämma sannolikheten för dammbrott är med dagens teknik inte möjligt. Det saknas också ett utvecklat och i samhället allmänt accepterat synsätt för var gränsen går mellan acceptabel och ej acceptabel risk. Diskussionerna i projektet har lett fram till att det för dagen är mera rimligt att söka svar på frågan om dammsäkerheten vid den aktuella dammen håller god internationell nivå.

2.1.6. Status för experternas rapport

Rapporten som upprättas av experterna bör innehålla deras uppfattning och rekommendationer till dammägaren. Dammägaren ges möjlighet att lämna synpunkter på rapporten men det är experterna själva som avgör vad som slutligen ska stå i rapporten.

2.1.7. Sekretess

I pilotprojektet har dammägarna uttryckt oro över att känsliga uppgifter kan bli offentliga när myndigheterna tar del av dem i samband med särskild granskning enligt den föreslagna modellen.

Dammägaren bör analysera om det i materialet finns uppgifter som bör ha sekretess och i så fall framföra till myndigheterna vilka uppgifter det är samt vilka bestämmelser i sekretesslagen man anser tillämpliga. I första hand torde det handla om 2 kap. 2 § sekretesslagen som handlar om sekretess med hänsyn till rikets säkerhet.

När någon begär att få ut en uppgift är det den aktuella myndigheten som gör bedömningen om uppgiften som begärs ska omfattas av sekretess. Dammägaren har ingen möjlighet att ställa som villkor för att lämna ut handlingar att tillsynsmyndigheten hanterar materialet med sekretess. Tillsynsmyndigheten har rätt att kräva in de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

2.1.8. Hur ska man använda expertgruppens slutrapport?

Efter genomförd granskning bör dammägaren reagera på expertgruppens slutrapport och vid behov ta fram en handlingsplan för åtgärder. Förutom att sända expertgruppens slutrapport till länsstyrelsen bör dammägaren skriftligen meddela länsstyrelsen om och i så fall vilka åtgärder han avser att vidta med anledning av granskningsgruppens utlåtande. Om länsstyrelsen inte skulle bedöma att dammägarens handlingsplan är tillfredsställande kan det bli aktuellt med föreläggande eller begäran om omprövning av tillstånd.

Alla förelägganden som tillsynsmyndigheten lämnar kan överklagas av dammägaren.

2.2. Särskild granskning av Trängslet

2.2.1. Genomförande

Granskningen av Trängslet beställdes och finansierades som en egenkontrollåtgärd av Fortum. Tre internationellt erkända dammsäkerhetsexperter från England, Frankrike och Norge anlätades för att genomföra granskningen. Som underlag fick de i förväg ta del av en engelsk översättning av rapporten från den FDU som genomförts år 2002. Även referensgruppen fick i förväg ta del av FDU:n.

I juni 2005 anordnade Fortum ett seminarium på plats vid Trängslet. Vid detta tillfälle presenterade Fortum sitt dammsäkerhetsarbete såväl generellt som specifikt för Trängslet och resultaten från FDU:n presenterades av den konsult som genomfört FDU:n. Experterna fick möjlighet att ställa frågor till såväl Fortum som Fortums konsult samt besöka dammen. Vid seminariet deltog även pilotprojektets referensgrupp, andra dammägare och representanter ur Dammsäkerhetsrådet.

I september 2005 anordnades ett andra seminarium på Fortums kontor i Stockholm. Vid seminariet presenterade experterna resultaten från den preliminära rapport som de i förväg skickat till Fortum. Via Fortum fick även deltagarna i pilotprojektets referensgrupp ta del av rapporten inför seminariet. Även vid detta tillfälle deltog pilotprojektets referensgrupp, andra dammägare och representanter ur Dammsäkerhetsrådet. Såväl Fortum som övriga deltagare fick möjligheter att ställa frågor och framföra synpunkter till experterna.

Efter seminariet skrev experterna en slutlig granskningsrapport som överlämnades till Fortum. Fortum distribuerade i sin tur en kopia av slutrapporten till deltagarna i referensgruppen.

2.2.2. Utvärdering

Referensgruppen var enig om att den genomförda granskningen av dammen i Trängslet varit en nyttig övning och att särskild granskning

med nationell/internationell expertis är ett bra komplement till nuvarande rutiner för egenkontroll och tillsyn. Granskningen gav en god inblick i dammägarens dammsäkerhetsarbete. Även om fokus var på tekniska aspekter gav granskningen indirekt även en inblick i hur dammägarens organisation för dammsäkerhetsarbetet fungerar. Dammägarna ansåg att granskningen var ett positivt inslag till deras dammsäkerhetsarbete som uppfyllde deras önskemål om hjälp att identifiera eventuella svagheter medan länsstyrelsen ansåg att de genom granskningen fått en god insyn i dammsäkerheten vid dammen.

I många andra länder har konsulten en mer fristående ställning gentemot dammägaren än i Sverige. De experter som används för granskningen bör vara införstådda med att det är dammägaren som ska stå till svars för dammsäkerhetsarbetet vid dammen, inte den konsult som t.ex. utfört en FDU vid dammen. Det kan därför finnas behov av att inför granskningen informera experterna om hur det svenska systemet för hantering av dammsäkerhet fungerar.

Diskussionerna i pilotprojektet har utmynnat i ett förslag till modell för internationell expertgranskning som en del i svenskt dammsäkerhetsarbete. Granskningen av Trängsletdammen gav dock inte tillräckligt underlag för att definitivt kunna ta ställning till en generell modell utan vissa frågor kvarstår t.ex. kriterier för vilka dammar som ska granskas. Behov finns därför att testa den föreslagna modellen under en försöks- och utvecklingsperiod.

3. Plan för försöks- och utvecklingsperiod

En försöks- och utvecklingsperiod kommer att genomföras under 2006-2008. Under denna försöksperiod kommer Vattenfall att genomföra internationell granskning av två dammar medan Fortum, E.ON och Vattenregleringsföretagen kommer att genomföra internationell granskning av en damm var.

Granskningarna planeras ske enligt det förslag till modell som beskrivs nedan. Uppföljning av erfarenheter kommer att ske kontinuerligt under försöksperioden som kommer att följas av en projektgrupp med representanter från dammägarna och Svenska Kraftnät. Svenska Kraftnät kommer under försöksperioden att inhämta synpunkter från länsstyrelserna. Såväl dammägarnas som samhällets behov skall beaktas vid den utvärdering som kommer att ske under försöksperioden.

Med ledning av de erfarenheter som successivt framkommit under försöksperioden har projektgruppen gjort mindre revideringar i kapitel 4 "Förslag till modell för särskild granskning".

4. Förslag till modell för särskild granskning

Syfte

Syftet med särskild granskning är att granska om dammsäkerheten vid dammar med särskilt höga konsekvenser i händelse av dammbrott håller god internationell nivå, och att ge underlag för dammägarnas fortsatta dammsäkerhetsarbete och myndigheternas tillsyn.

Vilka dammar ska utvärderas och när?

Modellen ska tillämpas för dammar där ett eventuellt dammbrott skulle kunna leda till svåra påfrestningar på samhället, det vill säga ett urval av dammarna i högsta konsekvensklassen.

Urvalet av vilka dammar som tillhör denna kategori görs av dammägarna som också upprättar en plan för när granskning av dammarna skall ske. Myndigheterna ges möjlighet att påverka dammägarnas urval och plan.

Vad ska utvärderas?

Omfattning och kvalitet hos ägarens dammsäkerhetsarbete för aktuell damm ska värderas. Värderingsunderlaget utgörs i huvudsak av dammägarens rutiner för dammsäkerhetsarbetet, dammägarens ställningstagande beträffande dammsäkerheten vid dammen samt material som legat till grund för detta såsom FDU-rapport, riskanalyser etc. Även DTU-manual och relationsritningar bör ingå i värderingsunderlaget. Följande generella frågeställningar bör alltid ingå:

- Uppfyller dammen god internationell standard för högkonsekvensdamm med beaktande av konstruktion, drifterfarenheter och program för drift, tillståndskontroll och underhåll?
- Har tillräckliga utredningar gjorts för att kunna bedöma dammsäkerheten på ett bra sätt?
- Har erforderliga åtgärder vidtagits med hänsyn till resultaten från gjorda utredningar?
- Har granskningsgruppen i övrigt något att kommentera avseende dammsäkerheten?

Hur ska utvärderingen gå till?

Dammägaren beställer och låter utföra internationell expertgranskning som en del av sin egenkontroll med möjlighet till insyn och påverkan för tillsynsmyndigheterna.

1. Ett program för utvärderingen upprättas av ägaren. Länsstyrelsen och Svenska Kraftnät ges möjlighet att lämna synpunkter på programmet.
2. En expertgrupp utses. (se avsnitt - Val av expertgrupp för respektive damm)

3. FDU och DTU-manual m.m. översätts i valda delar till engelska och handlingarna skickas till experterna. Samma material sänds även till länsstyrelsen och till Svenska Kraftnät om inte annat överenskommit.
4. Expertgruppen sänder lista på de frågor som man vill ha belysta av dammägaren i samband med besöket på anläggningen. Listan sänds till dammägaren, länsstyrelsen och Svenska Kraftnät.
5. Ett möte med besök vid anläggningen hålls. Dammägaren beskriver dammsäkerheten och dammsäkerhetsarbetet generellt i företaget och för den aktuella dammen och besvarar de frågor som expertgruppen begärt att få belysta. Förutom dammägaren och expertgruppen deltar länsstyrelsen, Svenska Kraftnät och ev. övriga som dammägaren vill bjuda in. Även kommunen i sin roll som tillsynsmyndighet över 2:4 dammar enligt lagen om skydd mot olyckor, bjuds in att delta.
6. Expertgruppen skriver en preliminär rapport som skall vara märkt "arbetshandling" och som skickas till ägaren. Ägaren sänder i sin tur kopior till länsstyrelsen och Svenska Kraftnät efter att ha gjort en sekretessbedömning och markerat eventuella uppgifter som ägaren anser bör ha sekretess.
7. Ett möte för redovisning och diskussion hålls inom en månad efter att ägaren fått den preliminära rapporten. Vid mötet ska ägaren kunna yttra sig över den preliminära rapporten. Även myndigheterna ska ges möjlighet att yttra sig över rapporten. Vid mötet deltar expertgruppen, ägaren, länsstyrelsen, Svenska Kraftnät och ev. övriga som dammägaren vill bjuda in. Även kommunen bjuds in att delta.
8. Expertgruppen utformar en slutlig rapport som, utan onödig fördröjning lämnas till ägaren. Ägaren sänder i sin tur kopior till länsstyrelsen och Svenska Kraftnät inom två veckor efter att ägaren fått den slutliga rapporten. Ägaren gör en sekretessbedömning och markerar eventuella uppgifter som ägaren anser bör ha sekretess innan rapporten sänds ut.
9. Dammägaren tar fram en handlingsplan som beskriver hur eventuella synpunkter i expertgruppens slutrapport kommer att hanteras. Kopia av handlingsplanen sänds till länsstyrelsen inom ca en månad från att expertgruppens slutrapport sänts ut.

Val av expertgrupp för respektive damm

Frågeställningarnas komplexitet kräver att denna typ av utvärdering sker med hjälp av expertkompetens.

Expertgruppen utses av dammägaren. Myndigheterna ges möjlighet att lämna synpunkter på ägarens val av experter.

Utvärderarna ska inte ha någon tidigare stark koppling till den aktuella dammen, t.ex. genom att ha utfört FDU eller genomfört dammsäkerhetshöjande åtgärder etc. för dammen. Gruppen bör bestå av 3 experter. Minst två av experterna bör komma från ett annat land än Sverige. Sammansättningen av gruppen anpassas till

förutsättningarna så att alla relevanta dammsäkerhetsaspekter för den aktuella dammen kan få en sakkunnig behandling.

Vad sker avstämning mot?

Avstämning sker mot experternas egen uppfattning baserad på deras erfarenhet och vad som är god internationell praxis.