

Ärendenr: 2019/2596

Version: 2020-02-18

Plan för tillsynsvägledning dammsäkerhet 2020-2022

Förord

Svenska kraftnät har tagit fram denna plan för tillsynsvägledning inom dammsäkerhet för att tydliggöra den vägledning som under åren 2020-2022 kommer att bedrivas för att stödja länsstyrelsernas arbete med tillsyn av dammsäkerhet.

Planen beskriver vad Svenska kraftnät bedömer vara viktigast för att utveckla dammsäkerhetstillsynen i landet. Synpunkter och behov som länsstyrelserna framfört i tillsynsrapporteringen och vid handläggarmöten har beaktats. Implementering av regelverket för dammsäkerhet och tillämpning av Svenska kraftnäts vägledningar och stöd har en betydande plats i planen.

Planen har tagits fram av Svenska kraftnäts dammsäkerhetshandläggare och beslutats av Joakim Evertson, enhetschef Beredskap.

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	<i>Svenska kraftnäts roll</i>	7
1.2	<i>Samlad dammsäkerhetsreglering</i>	8
1.3	<i>Tillsynsvägledningsplanens syfte och innehåll</i>	9
2	Svenska kraftnäts tillsynsvägledning.....	9
2.1	<i>Implementering av regelverket för dammsäkerhet</i>	10
2.2	<i>Samordning och likriktning av tillsyn</i>	10
2.3	<i>Kompetensutveckling av dammsäkerhetshandläggare</i>	11
2.4	<i>Uppföljning och utvärdering</i>	12
3	Samverkan.....	12
3.1	<i>Havs- och vattenmyndigheten</i>	13
3.2	<i>Myndigheten för samhällsskydd och beredskap</i>	13
3.3	<i>Miljösamverkan Sverige</i>	13
3.4	<i>Naturvårdsverket</i>	13
3.5	<i>Deltagande i möten och seminarier</i>	14

1 Inledning

I Sverige finns flera tusen dammar med olika utformning, storlek, ålder och ändamål. Bland dessa ingår dammar för vattenkraft- och gruvverksamhet, slussar och kanaler samt invallningsdammar som är till stor nytta för samhället, men som även kan utgöra en fara genom de konsekvenser som ett eventuellt dammhaveri skulle kunna leda till. Att främja och upprätthålla en god dammsäkerhet genom effektiv tillsyn är därför en angelägen uppgift för samhället. Även i det nu pågående arbetet med miljöanpassning av vattenkraften är det viktigt att uppmärksamma och bevaka att dammsäkerhetsfrågor ska beaktas vid anpassningar och ev. ombyggnationer av dammar.

Den samlade reglering av dammsäkerhet i miljöbalken som infördes 2014 ställer krav på såväl dammägare som tillsynsmyndigheter, och innebär ett utökat ansvar för Svenska kraftnät.

Ansvar för att bedriva samhällets tillsyn över dammar och dammsäkerhet ligger hos länsstyrelserna. I begreppet tillsyn av dammsäkerhet ingår bl.a. att kontrollera att dammägaren följer de krav som ställs på ägare av klassificerade dammar, bedriver en tillräcklig egenkontroll av sin verksamhet och underhåller sina anläggningar och i övrigt vidtar de skyddsåtgärder som kan anses som rimliga för att undvika dammhaveri. Om ett dammhaveri trots allt skulle inträffa ska det finnas planering och beredskap för att påverkan på människors hälsa och miljö förebyggs, hindras eller motverkas.

1.1 Svenska kraftnäts roll

Affärsverket svenska kraftnät ska enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) ge tillsynsvägledning om dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken. I Svenska kraftnäts instruktion¹ anges att verket ska främja dammsäkerheten i landet. Här ingår bl.a.

- > att svara för tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete, och
- > att årligen rapportera till regeringen om utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder.

¹ Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

1.2 Samlad dammsäkerhetsreglering

Den samlade regleringen av dammsäkerheten innebär att dammar ska klassificeras i en dammsäkerhetsklass med utgångspunkt från vilka konsekvenser ett eventuellt dammhaveri skulle kunna orsaka². Speciella krav på egenkontroll och rapportering ställs på den som är underhållsskyldig (oftast dammägaren) för en klassificerad damm³. Ett av kraven innebär att dammägaren årligen ska betala en avgift för dammsäkerhetstillsyn till länsstyrelsen⁴.

Arbetet med konsekvensutredning och klassificering av dammar var vid årsskiftet 2019/2020 i stort sett slutfört. Totalt hade då ca 1000 dammar konsekvensutretts och drygt 430 beslut om dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass A, B eller C fattats. Dessutom har drygt 500 beslut om dammar utan dammsäkerhetsklass (U-dammar) fattats.

Förordning om dammsäkerhet

I förordning (2014:214) om dammsäkerhet anges krav på dammägare att upprätta en konsekvensutredning och ett förslag på dammsäkerhetsklass. Vidare ska ägare av klassificerade dammar upprätta och arbeta efter ett säkerhetsledningssystem som bl.a. ska innehålla rutiner för egenkontroll, och vart 10:e år upprätta en helhetsbedömning av dammens säkerhet. Årlig dammsäkerhetsrapportering ska lämnas till tillsynsmyndigheten.

Föreskrifter, vägledningar och stöd

Svenska kraftnät har tagit fram föreskrifter och allmänna råd om innehållet i, och omfattningen av dokumentationen för konsekvensutredning⁵. En tillhörande vägledning togs fram 2015⁶.

Bland övriga vägledningar från Svenska kraftnät om dammsäkerhet finns ett övergripande dokument där bl.a. regelverk kopplade till dammsäkerhet beskrivs översiktligt. Vidare har vägledningar som berör säkerhetsledningssystemet, helhetsbedömningen och den årliga dammsäkerhetsrapporteringen⁷ tagits fram, och en vägledning om dammsäkerhetstillsyn⁸. En kunskapssammanställning avseende beredskapsplanering för dammhaveri och höga flöden⁹ har upprättats, och en introducerande bok om dammar och dammteknik har skrivits¹⁰.

² Miljöbalken 11 kap 24-25 §§

³ Förordning (2014:214) om dammsäkerhet

⁴ Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, 3 kap. 11a §

⁵ Svenska kraftnätets föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning enligt 2 § förordning (2014:214) om dammsäkerhet (SvKFS 2014:1)

⁶ Konsekvensutredningar och dammsäkerhetsklassificering - Vägledning avseende Affärsverkets svenska kraftnät föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning enligt 2 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet.

⁷ Säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering - En vägledning från Affärsverket svenska kraftnät jml. 5-8 §§ förordningen (2014:214) om dammsäkerhet

⁸ Dammsäkerhetstillsyn - En vägledning från Svenska kraftnät

⁹ Beredskapsplanering för dammhaveri och höga flöden

¹⁰ Dammar och dammteknik - En introduktion

Samtliga Svenska kraftnäts vägledningar och stöd kan laddas ner från Svenska kraftnäts webbplats www.svk.se/dammsakerhet.

1.3 Tillsynsvägledningsplanens syfte och innehåll

Enligt miljötillsynsförordningen ska vissa myndigheter ta fram en plan för tillsynsvägledning. Svenska kraftnät är inte en av de utpekade myndigheterna, men har sedan 2012 upprättat tillsynsvägledningsplaner.

Syftet med denna plan är att beskriva inriktning och mål för Svenska kraftnäts tillsynsvägledning åren 2020-2022.

- > I avsnitt 2 beskrivs mål och huvudsakliga moment i Svenska kraftnäts tillsynsvägledning samt hur vägledningsarbetet ska bedrivas.
- > I avsnitt 3 beskrivs samverkan med myndigheter och samverkansorgan.

Svenska kraftnäts tillsynsvägledningsplan ses över vid behov och minst en gång per år.

2 Svenska kraftnäts tillsynsvägledning

Tillsynsvägledning definieras i 1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen, och innefattar uppföljning, utvärdering och samordning av den operativa tillsynen. Vidare ingår att ge råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna.

Svenska kraftnät anser att fokus för tillsynsvägledning och tillsyn av dammsäkerheten bör ligga på dammar med betydande konsekvenser av dammhaveri från samhällsrelevant synpunkt, dvs. dammar med dammsäkerhetsklass.

Målet är en samordnad och effektiv tillsyn som:

- > ger samhället god insyn i dammsäkerhetsförhållandena och
- > borgar för att dammägare uppfyller sitt ansvar för att upprätthålla en god dammsäkerhet.

Svenska kraftnät har vidare som långsiktigt mål att tillsynsmyndigheterna ska uppfatta vägledningen som *relevant, tillgänglig och tillräcklig*.

- > Med *relevant* avses att tillsynsvägledningen ska omfatta de områden där både Svenska kraftnät och länsstyrelserna bedömer att tillsynsvägledning avseende dammsäkerhet behövs. Behoven förändras över tid, och Svenska kraftnät inhämtar varje år länsstyrelsernas önskemål om ytterligare tillsynsvägledning.
- > För att vägledningen ska uppfattas som *tillgänglig* strävar Svenska kraftnäts dammsäkerhetshandläggare efter att snabbt kunna erbjuda länsstyrelsernas

dammsäkerhetshandläggare stöd och råd genom e-post och telefonsamtal. Mer omfattande vägledning ges vid handläggarmöten och workshops.

- > Med *tillräcklig* avses att tillsynsvägledningen ger det stöd som behövs för att tillsynsärenden ska kunna handläggas på ett sakkunnigt och effektivt sätt. Svenska kraftnät kan vid särskilda behov även delta vid gemensamma tillsynsbesök och möten.

Svenska kraftnäts tillsynsvägledning 2020-2022 inriktas mot:

- > Implementering av regelverket för dammsäkerhet
- > Samordning och likriktning av tillsynen
- > Kompetensutveckling av dammsäkerhetshandläggare
- > Uppföljning och utvärdering av tillsynen och tillsynsvägledningen

Svenska kraftnät har en referensgrupp för dammsäkerhetstillsyn bestående av erfarna handläggare från utvalda länsstyrelser. Referensgruppen stödjer Svenska kraftnät i utvecklingen av tillsyn och tillsynsvägledning.

2.1 Implementering av regelverket för dammsäkerhet

Svenska kraftnät avser att under 2020-2022 arbeta med:

- > Vidareutveckling av Svenska kraftnäts vägledningar och stöd om dammsäkerhet.
- > Utveckling av utbildningar och informationsmaterial baserat på Svenska kraftnäts vägledningar och stöd.
- > Framtagandet av en vägledning avseende rutiner för egenkontroll riktat mot mindre dammägare¹¹.

2.2 Samordning och likriktning av tillsyn

Det är angeläget att dammägare bemöts på likartat sätt, oavsett var i Sverige dammarna är belägna och vilken länsstyrelse som bedriver tillsynen.

Med den nyligen framtagna vägledningen om dammsäkerhetstillsyn, liksom vägledningarna avseende ägarnas säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årliga dammsäkerhetsrapportering som grund ges länsstyrelserna förutsättningar för att kunna arbeta på likartade och samordnade arbetssätt.

¹¹ Med mindre dammägare menas i detta sammanhang dammägare med upp till ca tre dammanläggningar med klassificerade dammar.

Svenska kraftnät strävar efter att *vidareutveckla arbetssätt och rutiner för dammsäkerhetstillsynen* genom information och utbildning om dessa vägledningar, granskningsstöd och mallar.

Svenska kraftnät gör detta genom att:

- > Anordna och medverka i handläggarträffar om dammsäkerhet för tillsynsmyndigheterna. Syftet är här dels att informera om Svenska kraftnäts vägledningar avseende regelverket för dammsäkerhet, dels att följa upp och diskutera handläggningen av ägarnas årsrapportering och uppföljande tillsyn.
- > I samverkan med länsstyrelserna välja ut nationella tillsynsteman. Syftet med tematillsynen är att erhålla ökad kunskap och samlad erfarenhet inom områdena ifråga.
- > På länsstyrelsens begäran delta i tillsynsmöten som berör dammanläggningar med dammar i högre dammsäkerhetsklass.
- > Löpande ge råd och stöd via e-post eller telefon till tillsynsmyndigheterna i samband med operativ tillsyn. Svenska kraftnät kan även delta i vissa samrådsärenden samt på begäran av mark- och miljödomstolen lämna yttranden vid miljödomstolsprövningar i frågor som berör dammsäkerhet.
- > I samverkan med länsstyrelserna bygga upp en exempelsamling av vägledande konkreta fall inom dammsäkerhetstillsynen.
- > Fortsätta att arbeta tillsammans med den referensgrupp som bildats med representanter från dammsäkerhetshandläggare från länsstyrelserna och från Svenska kraftnät.

Länsstyrelsernas praktiska erfarenheter av dammsäkerhetstillsyn är en viktig grund för vidareutveckling av tillsynen. Genom diskussioner och erfarenhetsutbytet mellan dammsäkerhetshandläggare hos såväl länsstyrelserna som Svenska kraftnät kan tillsynen samordnas och likriktas, och den praktiska och tillämpade kunskapen ökas.

Mailnätverket dammsakerhetshandlaggare@lansstyrelserna.se möjliggör spridningen av information mellan samtliga dammsäkerhetshandläggare. I dagsläget är det framför allt Svenska kraftnät som använder mailnätverket för att sprida information. Nätverket borde även kunna användas mer frekvent av länsstyrelsernas dammsäkerhetshandläggare för gemensamma frågeställningar och utbyte av erfarenheter.

2.3 Kompetensutveckling av dammsäkerhetshandläggare

Svenska kraftnät följer kontinuerligt upp genomförda dammsäkerhetsutbildningar och kompetensbehov hos tillsynsmyndigheternas dammsäkerhets- och gruvdammandläggare.

För att höja kompetensen hos dammsäkerhetshandläggare strävar Svenska kraftnät efter att:

- > Bedriva en aktiv tillsynsvägledning genom att ordna kurser och handläggartäffar i dammsäkerhetsfrågor.
- > Vara tillgängliga för handläggarna, och snabbt kunna ge konkret stöd och råd. I detta ingår även att på ett ändamålsenligt sätt introducera nya handläggare inom dammsäkerhetsområdet.
- > Svenska kraftnät tillgängliggör energiföretagens och gruvindustrins riktlinjer för dammsäkerhet, RIDAS och GruvRIDAS, för länsstyrelserna genom att bekosta en licens per länsstyrelse.

2.4 Uppföljning och utvärdering

För att följa upp och utvärdera tillsynen och tillsynsvägledningen gör Svenska kraftnät uppföljningar och utvärderingar av såväl länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn liksom den tillsynsvägledning som Svenska kraftnät utför:

- > *Länsstyrelsernas årliga tillsynsrapportering:* Länsstyrelserna ska till Svenska kraftnät årligen lämna rapportering om den under föregående år utförda tillsynen och den planerade tillsynen för innevarande år. I rapportering, liksom vid de handläggarmöten som Svenska kraftnät arrangerar, ges länsstyrelsernas handläggare möjlighet att framföra behov av tillsynsvägledning.
- > *Länsstyrelsernas rapportering om nationella tillsynsystemen:* Rapporteringen av tillsyn inom årets utvalda fokusområde (se 2.2) utgör en separat del av tillsynsrapporteringen. Svenska kraftnät sammanställer och utvärderar de inkomna uppgifterna i en rapport.
- > *Dammägares årliga dammsäkerhetsrapportering:* Länsstyrelserna lämnar på begäran från Svenska kraftnät in kopior på dammägarnas årliga dammsäkerhetsrapportering. Ägarnas rapporter sammanställs och analyseras. Innehållet i sammanställningen är en av utgångspunkterna för den kommande tillsynsvägledningen.

Ovan nämnda rapporter ligger till grund för Svenska kraftnäts årliga rapport till regeringen om utvecklingen av dammsäkerheten i landet.

3 Samverkan

Svenska kraftnät strävar efter att samverkan ska kunna ske på olika nivåer och med samtliga aktörer som på något sätt berörs av dammsäkerhetsfrågor eller angränsande områden. Samverkan kan inkludera både dialog mellan olika myndigheter och samverkansorgan, och mellan myndigheter och dammägare/branschen.

Svenska kraftnät verkar för att skapa plattformar för denna form av gränsöverskridande samverkan.

3.1 Havs- och vattenmyndigheten

Uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar utgör vattenverksamhet enligt definition i 11 kap. miljöbalken.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) tillsynsvägledningsansvar för vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken.

Svenska kraftnät ska enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om dammsäkerhet svara för tillsynsvägledning enligt 11 kap. miljöbalken.

Tillsynsvägledningsansvaret avseende dammar tillfaller således båda myndigheterna, och någon entydig avgränsning mellan myndigheternas ansvarsområden kan i vissa fall vara svår att fastställa. Svenska kraftnät avser ha en närmare samverkan med HaV kring tillsyn och tillsynsvägledning avseende dammar, samt dammsäkerhetsfrågor i anslutning till den pågående miljöanpassningen av vattenkraften.

3.2 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor om bestämmelser om förebyggande och hantering av allvarliga olyckor i förordningen om utvinningsavfall. Svenska kraftnät har återkommande samverkan och informationsutbyten med MSB i frågor om dammsäkerhet för gruvdammar.

Svenska kraftnät följer utvecklingen och samverkar med MSB i frågor om vägledning samt effektiv och riktad tillsyn av dammanläggningar som utgör farlig verksamhet enligt LSO¹².

3.3 Miljösamverkan Sverige

Miljösamverkan Sverige (MSS) är ett samverkansorgan kring tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalksområdet mellan länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Svenska kraftnät har deltagit i MSS projekt med beröring på dammsäkerhet.

3.4 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket (NV) har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Vid behov har Svenska kraftnät samverkan och informationsutbyten med NV.

¹² Lag om skydd mot olyckor (2003:778), LSO

3.5 Deltagande i möten och seminarier

Svenska kraftnät tar del av information och nyheter inom områdena tillsyn och tillsynsvägledning genom att delta i arrangemang som Miljöbalksdagar, tillsynsmöten och seminarier m.m. som ordnas av bl.a. Naturvårdsverket och Tillsynsforum.