

Beredskap och säkerhet  
Maria Bartsch

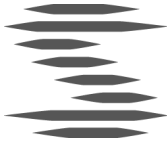
2017-08-23

2017/2480

PROMEMORIA

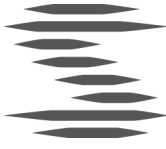
**Dammsäkerhetsnivå, helhetsbedömning och föreläggande om säkerhetshöjande åtgärder**

En sammanställning av regeringens proposition 2013/14:38 Dammsäkerhet



## Innehåll

1	Inledning.....	3
2	Princip för dammsäkerhet och krav på dammsäkerhetsnivå.....	4
3	Helhetsbedömning .....	9
4	Föreläggande om säkerhetshöjande åtgärder .....	10



# 1 Inledning

Den 1 juli 2014 trädde ny dammsäkerhetsregleringen i kraft bland annat i form av:

- > Lag (2014:114) om ändring i miljöbalken
- > Förordning (2014:214) om dammsäkerhet

Regelverket innebär att en samlad reglering av frågor om dammsäkerhet har införts i miljöbalken. Regelverket syftar till att förebygga dammhaveri, bland annat genom att stödja utvecklingen av dammsäkerhetsarbetet hos dammägarna samt stärka tillsynen av dammsäkerhet. Grunden för de nya kravställningarna är införandet av ett system för klassificeringssystem som lägger grunden för differentierade krav på dammsäkerhet, egenkontroll och tillsyn.

I detta PM har Svenska kraftnät sammanställt utdrag från regeringens proposition 2013/14:38 avseende:

- > Dammsäkerhetsnivå för dammar i de olika dammsäkerhetsklasserna (uttolkning av de allmänna hänsynsreglerna), se avsnitt 2
- > Den underhållsskyldiges skyldighet att utföra helhetsbedömning av dammsäkerheten för klassificerade dammar, se avsnitt 3
- > Möjligheten för tillsynsmyndigheten att förelägga om säkerhetshöjande åtgärder för klassificerade dammar, se avsnitt 4

Syftet är att i samlad form tillgängliggöra regelverkets förarbeten för dammägare och tillsynsmyndigheter. Sammanställningen utgör även underlag för Svenska kraftnäts vidare arbete med vägledningar och stöd.

För närmare information om andra delar i det nya regelverket, såsom klassificeringssystemet, konsekvensutredningar samt skyldigheter att årligen rapportera till tillsynsmyndigheten, hänvisas till Svenska kraftnäts föreskrifter SvKFS 2014:1 och tillhörande vägledningar.



## 2 Princip för dammsäkerhet och krav på dammsäkerhetsnivå

Nedan följer utdrag från propositionen i denna fråga.

### *Avsnitt 5 Huvuddragen av regleringen*

**Regeringens bedömning:** En samlad reglering av frågor om dammsäkerhet bör införas i miljöbalken. Huvuddelarna av regleringen bör vara följande.

*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.*

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Alla remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller avstått från att lämna synpunkter på förslaget. Ett antal remissinstanser har dock haft synpunkter på vissa delar av förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som framgått av avsnitt 4.3 kan konsekvenserna av ett dammhaveri i värsta fall bli katastrofartade och i många fall blir konsekvenserna allvarliga. Därför är det angeläget att alla rimliga åtgärder vidtas för att förhindra dammhaverier.

...

*Kraven på dammsäkerhetsnivå bör preciseras. Den frågan berörs närmare i avsnitt 7.*

### *Avsnitt 7 Kraven på dammsäkerhet*

**Regeringens bedömning:** 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 grad av säkerhet.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning...

**Remissinstanserna:** Inga synpunkter har framförts.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som har angetts i avsnitt 5 är det angeläget att alla rimliga åtgärder vidtas för att förhindra dammhaverier. Det kommer förmodligen inte att inom överblickbar framtid anläggas särskilt många nya dammar i Sverige, särskilt inte vad gäller större dammar. De nya krav på dammsäkerhet som nu föreslås kommer därför att huvudsakligen beröra redan befintliga dammar och



*gälla åtgärder för att höja säkerheten hos dessa dammar. Dessa krav kommer naturligtvis att medföra kostnader för innehavare av dammar. Frågan blir då hur stora krav på säkerhet som staten kan ställa upp för innehavarna av dammar med hänsyn till de kostnader som dessa åtgärder för med sig.*

*I 2 kap. miljöbalken, som har rubriken Allmänna hänsynsregler m.m., finns i 2–6 §§ ett antal bestämmelser, som den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd, måste iaktta. Den kanske viktigaste bestämmelsen i detta sammanhang är den som finns i 3 §. Där föreskrivs att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska utföra vissa skyddsåtgärder, iaktta vissa begränsningar och vidta vissa försiktighetsmått. Alla dessa åtgärder ska ha samma syfte, nämligen att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.*

*I 7 § finns en bestämmelse om hur höga krav enligt 2–6 §§ som kan ställas. Huvudprincipen är att kraven gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. En rimlighetsbedömning ska alltså göras. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av sådana åtgärder. Regeringen anser att den typ av rimlighetsavvägning som nu beskrivits bör ligga till grund för de krav som ska ställas på dammsäkerhet.*

*Som framgår av avsnitt 4.3 kan konsekvenserna av ett dammhaveri skilja sig åt radikalt beroende på vilken typ av damm det handlar om och på vilken typ av område som blir översvämmat vid ett dammhaveri. Konsekvenserna kan alltså bli alltifrån lokala och små till katastrofala med en allvarlig samhällskris som följd. Likväl bör den princip som nämnts ovan vad gäller dammsäkerhet tillämpas. Tillämpningen av principen bör dock leda till att ju allvarligare konsekvenserna blir av ett dammhaveri desto större hänsyn ska tas till den grad av säkerhet som ska uppnås och desto mindre hänsyn till kostnaderna för detta. Principen kan därmed ligga till grund för differentiering av bestämmelserna om både dammsäkerhet, egenkontroll och tillsyn.*

*Hur principen ska tillämpas närmare behandlas i avsnitt 8.5.*

## **Avsnitt 8 Klassificering av dammar**

**Regeringens förslag:** De dammar som ska omfattas av den föreslagna regleringen ska klassificeras utifrån de konsekvenser som ett dammhaveri kan få. Klassificeringen ska göras i dammsäkerhetsklasserna A, B eller C, där A omfattar de allvarligaste konsekvenserna, B de mindre allvarliga och C de minst allvarliga.

*Dammar där risken för förlust av människoliv är försumbar och där övriga konsekvenser av ett dammhaveri har liten betydelse från samhällelig synpunkt ska inte omfattas av den föreslagna regleringen och därmed inte heller klassificeras. Tillfälliga dammar ska inte heller klassificeras.*

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag...



...

**Skälen för regeringens förslag:** Av beskrivningen i avsnitt 4.3 framgår att konsekvenserna av ett dammhaveri kan variera mycket starkt, alltifrån katastrofartade konsekvenser med en allvarlig efterföljande samhällskris till vissa skador på miljön av inte alltför allvarlig art.

Först måste konstateras att vissa dammar är av den beskaffenheten att ett dammhaveri bara skulle orsaka små skador för annan än damminnehavaren och där det därför inte är motiverat att lägga ner de ytterligare kostnader på dammsäkerhet som skulle bli följden om den föreslagna regleringen tillämpas på dem.

...

De angivna konsekvenserna, med undantag för förlust av människoliv, ska för att beaktas uteslutande vara sådana som är allvarliga ur samhällelig synpunkt. Med detta menas konsekvenser som typiskt sett drabbar ett betydande antal människor och som medför störningar på flera samhälleliga verksamheter. Dessa konsekvenser kan vara sådana att skadorna inte går att åtgärda eller att de kostar stora summor att åtgärda. Det är därför rimligt att i förebyggande syfte lägga ner de kostnader som krävs för att uppnå en viss grad av dammsäkerhet.

Konsekvenser som bara drabbar någon eller några enskilda intressen ska däremot inte medföra att dammen omfattas av den föreslagna regleringen. Skälet är att kostnaderna för att uppnå den grad av säkerhet som kommer att krävas enligt den nya regleringen inte står i rimlig proportion till kostnaderna för att åtgärda de skador ett dammhaveri kan orsaka.

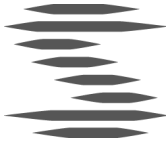
Om konsekvenserna av ett dammhaveri visserligen berör samhälleliga intressen men endast har liten betydelse från samhällelig synpunkt bör samma synsätt anläggas. En förutsättning för detta är dock att risken för förlust av människoliv bedöms vara försumbar.

...

Som nyss nämnts kan konsekvenserna av ett dammhaveri variera mycket starkt. Regleringen av dammsäkerhet, egenkontroll och tillsyn kan därför inte ges en enhetlig utformning utan måste anpassas efter de konsekvenser som ett dammhaveri kan få.

Dammarna bör därför indelas i olika klasser utifrån de konsekvenser ett dammhaveri kan få och regleringen bör utformas för varje klass, både vad gäller dammsäkerhetsfrågor vid tillståndsprovning, egenkontroll och tillsyn. Ju allvarligare konsekvenser ett dammhaveri kan få desto högre krav bör ställas på dammsäkerhet i regleringen.

...



### **Avsnitt 8.5 Tillämpning av principen om dammsäkerhet i de olika dammsäkerhetsklasserna**

*Som har beskrivits i avsnitt 7 bör varje damm 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. Denna princip om dammsäkerhet innebär alltså en rimlighetsavvägning mellan graden av säkerhet och kostnaden för att uppnå denna grad av säkerhet. Som också framhålls i det avsnittet bör denna avvägning leda till att större hänsyn tas till den grad av säkerhet som ska uppnås och mindre hänsyn till kostnaderna för detta ju allvarigare konsekvenserna blir av ett dammhaveri.*

*Därför bör avvägningen också leda till olika resultat beroende på vilken dammsäkerhetsklass som dammen tillhör. Ju högre dammsäkerhetsklass som dammen tillhör desto större kostnader är motiverade för att uppnå en viss grad av säkerhet. Följaktligen bör även kraven på egenkontroll och rapportering differentieras mellan dammsäkerhetsklasserna.*

*Följande synsätt bör göra sig gällande vid tillämpning av principen.*

#### **Dammsäkerhetsklass A**

*Ett dammhaveri i en damm i denna klass kan leda till en nationell kris som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner.*

*Eftersom ett dammhaveri kan leda till så omfattande och stora konsekvenser ska säkerheten hålla den högsta grad som det över huvud taget är möjligt att uppnå tekniskt sett. Man kan i detta fall hävda att det knappast finns några kostnader som är för stora för att förhindra att ett dammhaveri sker.*

*Oavsett hur höga kostnader som läggs ner för att uppnå högsta möjliga grad av säkerhet kommer dessa kostnader alltid att vara mycket lägre än de kostnader som uppkommer efter ett dammhaveri.*

*Utrymmet för att mildra kraven på dammägaren av kostnadsskäl i den rimlighetsavvägning som ska göras är i detta fall minimalt.*

#### **Dammsäkerhetsklass B**

*Ett dammhaveri i en damm i denna klass kan leda till stora regionala och lokala konsekvenser eller störningar, som dock inte är lika allvarliga som vid dammsäkerhetsklass A. Därför är utrymmet för lägre krav på dammägaren i rimlighetsavvägningen aningen större än när det gäller dammar i den högsta klassen.*

*En säkerhetsåtgärd som endast höjer säkerheten marginellt kan i vissa fall inte anses rimlig om kostnaden för den är mycket stor. Vid bedömningen av hur långtgående förebyggande åtgärder som är rimliga får begränsning av skador genom samordnad*



beredskapsplanering beaktas, t.ex. planer som säkerställer evakuering av människor från ett översvämningssområde.

### **Dammsäkerhetsklass C**

Ett dammbrott i en damm i denna klass kan leda till tillfälliga störningar med lokala konsekvenser. För dessa dammar måste alltid en minsta acceptabel säkerhetsnivå uppnås.

Det bör också krävas att dammen klarar av mer ovanliga laster och förhållanden, som inte är alltför sällsynta. Hur hög denna säkerhetsnivå ska vara får då vägas mot de kostnader som krävs för att uppnå en viss säkerhetsnivå vid rimlighetsavvägningen. I detta fall bör man särskilt beakta de kostnader som kan uppstå vid ett damm haveri.

### **Avsnitt 10.2 Övergripande mål och säkerhetsledningssystem**

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm att upprätta och dokumentera övergripande mål och handlingsprinciper för dammsäkerheten, och att upprätta och dokumentera säkerhetsledningssystem till säkerställande av att de övergripande målen om dammsäkerheten uppnås.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Inga synpunkter har framförts.

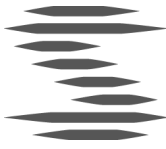
**Skälen för regeringens förslag:** För att göra det möjligt att planera och följa upp en verksamhet behöver mål för verksamheten ställas upp. Därför bör den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm upprätta övergripande mål för dammsäkerheten och handlingsprinciper för kontroll av dammsäkerheten.

...

Den grad av säkerhet som ska uppnås för den aktuella dammen bör utgöra en grund för de övergripande mål och de handlingsprinciper som den underhållsskyldige ska utarbeta för sin dammsäkerhet. Dessa övergripande mål och handlingsprinciper bör i sin tur genomsyra den underhållsskyldiges säkerhetsarbete.

Säkerheten vid en verksamhet är också beroende av den övergripande organisationen hos den som driver verksamheten. För att en verksamhet ska kunna drivas säkert krävs att man inom denna övergripande organisation upprättar och bibehåller ett system av strukturer, ansvarsområden och rutiner, med lämpliga resurser och tillgängliga tekniska lösningar.





*Detta kan åstadkommas genom ett säkerhetsledningssystem, som anger hur den underhållsskyldige arbetar med ovanstående frågor.*

...

### 3 Helhetsbedömning

Nedan följer utdrag från propositionen i denna fråga.

#### *Avsnitt 10.1 Konsekvensutredning av dammar och helhetsbedömningar av dammsäkerheten*

**Regeringens förslag:** *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en damm som ska klassificeras att se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammens säkerhet och de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra samt skyldighet att lämna förslag till klassificering.*

**Utredningens förslag:** *Överensstämmer med regeringens förslag.*

**Remissinstanserna:** *Inga synpunkter på förslaget har framförts.*

**Skälen för regeringens förslag:** *Som framgår av beskrivningen i avsnitt 4.3 kan ett dammhaveri medföra olika konsekvenser...*

*Därför bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att i fråga om dammar som ska klassificeras meddela föreskrifter om skyldighet att se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammarnas säkerhet och de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra samt skyldighet att lämna förslag till klassificering.*

...

*Med stöd av bemyndigandet kommer regeringen också att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm att vart tionde år utföra en helhetsbedömning av dammsäkerheten<sup>1</sup>.*

*Det huvudsakliga syftet med en helhetsbedömning är att ge en fullständig bild av dammens säkerhetsstatus och innefatta en bedömning av om organisatoriska eller strukturella förändringar behöver genomföras för att säkerställa en ändamålsenlig*

---

<sup>1</sup> Svenska kraftnät noterar att det i författningskommentarerna till MB 26 kap. 19 a §, punkt 1 angående att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får bemyndigande om att för klassificerade dammar meddela föreskrifter om skyldigheter att se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammarnas säkerhet mm. anges att "Helhetsbedömningen innebär att hela frågan om dammens säkerhet behandlas i ett sammanhang".



säkerhetsnivå. Helhetsbedömningen bör göras utifrån den princip för dammsäkerhet som gäller för den aktuella anläggningen.

Om det föreligger särskilda skäl bör dock regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i det enskilda fallet kunna besluta att en helhetsbedömning ska genomföras trots att löpande tioårsperiod ännu inte gått till ända.

Helhetsbedömningen ska syfta 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. Dessutom ska den ange om den aktuella dammsäkerhetsorganisationen och verksamheten är tillräcklig för att säkerställa att säkerhetsnivån uppfylls fram till nästa helhetsbedömning.

## 4 Föreläggande om säkerhetshöjande åtgärder

### Avsnitt 9 Säkerställande av dammsäkerhet

**Regeringens förslag:** Tillsynsmyndighetens befogenhet att, även i de fall säkerhetsfrågan behandlats i tidigare meddelat tillstånd och är rättskraftigt reglerad, meddela sådana förelägganden eller förbud som är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer utvidgas på sådant sätt att det införs en möjlighet att meddela sådana förelägganden eller förbud som avser säkerhetshöjande åtgärder vid en klassificerad damm.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

...

**Skälen för regeringens förslag:** De dammar som enligt utredningens förslag omfattas av krav på klassificering har uppförts och drivs med stöd av tillstånd meddelade i domar i enlighet med miljöbalken. Sådana domar gäller enligt 24 kap. 1 § miljöbalken mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen efter det att domen vunnit laga kraft. Om en fråga, såsom t.ex. dammens konstruktion eller drift i förhållande till dess påverkan på dammsäkerheten, regleras i domen har verksamhetsutövaren som huvudregel således rätt att fortsatt bedriva verksamheten på det sätt som regleras i domen. Detta även om dammens säkerhet på goda grunder kan ifrågasättas och det i dag finns konstruktioner och driftsätt som är betydligt bättre från dammsäkerhetssynpunkt.

Mot bakgrund av detta och i syfte att garantera en hög dammsäkerhet bör 26 kap. 9 § miljöbalken ändras på så sätt att det införs en möjlighet för tillsynsmyndigheten att utan hinder av att en viss fråga omfattas av rättskraft meddela de förelägganden och



förbud som behövs för att åtgärda föreliggande säkerhetsbrister. Ändringen bör begränsas till den typ av dammar som ska omfattas av den obligatoriska dammsäkerhetsklassificeringen.

Av nuvarande 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken följer att ett tillstånds rättskraft i dag kan inskränkas på så sätt att ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom inte hindrar en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden och förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer. Vad gäller akuta säkerhetsproblem såsom risk för dammhaveri till följd av extrema vattenflöden finns således redan i dag utrymme att besluta om inskränkningar i verksamheten. Med den nu föreslagna ändringen utvidgas denna undantagsbestämmelse till att även omfatta förelägganden och förbud som inte är brådskande på det sätt som avses i nyss nämnda reglering.

...

Syftet med det förslag till reglering av dammsäkerhet som nu läggs fram är att generellt höja dammsäkerheten i landet vilket framgick redan av direktiven till utredningen. Ambitionen är alltså att dammsäkerheten hos varje klassificerad damm ska uppfylla den säkerhetsnivå som beskrivits i avsnitt 8. För att uppnå detta mål anser regeringen att det är motiverat att inskränka rättskraften vid förelägganden om säkerhetshöjande åtgärder.

Om enbart den nuvarande möjligheten behålls oförändrad kommer det säkerligen att uppstå tvister om huruvida ett föreläggande om säkerhetshöjande åtgärder är brådskande eller ej. Det kommer då att krävas resurser och tid att få en sådan fråga laga-kraftägande avgjord. Resultatet skulle bli att arbetet med att höja dammsäkerheten i landet skulle allvarligt fördröjas och fördröjas till följd av sådana tvister och överklaganden.

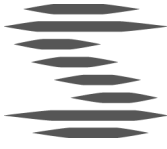
...

Regeringen vill då framhålla att förelägganden bara ska meddelas då säkerheten hos en damm inte uppfyller den säkerhetsnivå som har beskrivits i avsnitt 8.

Det bör också påpekas att förslaget inte påverkar den omständigheten att en förelagd åtgärd i visst fall kan kräva tillstånd enligt miljöbalken eller annan rättslig reglering. Om det till följd av en skada eller för att förebygga en skada fordras att ändrings- eller lagningsarbeten måste utföras genast kan prövningsplikten enligt 11 kap. 16 § miljöbalken iakttas i efterhand.

...

Förslaget innebär att en tillsynsmyndighet utan hinder av ett besluts rättskraft får förelägga om säkerhetshöjande åtgärder även om detta inte är brådskande. Förslaget



*medför, enligt regeringens uppfattning, inga ökade administrativa kostnader i förhållande till utredningens förslag.*

...