



Infrastrukturdepartementet
c/o Regeringen
103 33 Stockholm

Remiss om Svenska Kraftnäts rapport Kontrollstation dammsäkerhet 2021

Er beteckning: 2021/3377 2020/1289

Sammanfattning

Länstyrelsen Jämtlands län (nedan Länstyrelsen) har fått möjlighet att yttra sig angående Svenska kraftnäts rapport Kontrollstation dammsäkerhet 2021. Länstyrelsen håller med om stora delar av det som framförs i rapporten men vill nedan framföra några synpunkter.

Yttrande

Avsnitt 2.4.4

Figurer i avsnittet visar hur Länstyrelsernas tillsynsarbete bedrevs under år 2020. Detta var ett år då en pandemi tvingade såväl Länstyrelserna som helhet som enskilda handläggare att omprioritera och utifrån nya arbetsuppgifter och arbetsförhållanden. Det är därför olyckligt att dra några generella slutsatser om utvecklingen av dammsäkerhetstillsyn utifrån dessa uppgifter.

Avsnitt 4.2

Planering och genomförande:

Länstyrelsen anser att dammsäkerhetstillsynen redan i dagsläget är relevant och effektiv. Det finns ingen grund för påståendet att så inte skulle vara fallet.

Rapportering och uppföljning

Se Länstyrelsens synpunkter på avsnitt 5.1.3

Tillsyn i förhållande till dammsäkerhetsklass

Länstyrelsen delar inte Svenska kraftnäts bedömning att erforderlig tillsyn av dammar i högre dammsäkerhetsklass inte kommit till stånd, och att det krävs utveckling av formerna för tillsyn i enlighet med det förslagna(sic) uppdraget för att uppnå detta. Svenska kraftnät

motiverar inte detta, och Länsstyrelsen finner inte att det finns någon grund för påståendet.

Avsnitt 4.3.2 och 4.3.4

Se synpunkter på avsnitt 5.1.3

Avsnitt 5.1.2

Länsstyrelsen anser att dammsäkerhetstillsynen fortfarande är under uppbyggnad, men att den har utvecklats mycket sedan klassificeringen genomfördes för bara några år sedan. Tillsynskompetens, samverkansformer och metodik tar tid att bygga upp och att implementera. Det är därför för tidigt att redan nu utvärdera och föreslå omfattande förändringar, exempelvis centralisering av dammsäkerhetstillsyn.

Omfattande förändringar eller tillägg till dammsäkerhetstillsyn under 2022 är inte möjlig eftersom årets verksamhet redan är planerad och tidsatt.

Svenska kraftnät anger att länsstyrelser i län med stora reglerade vattendrag med dammar i klass A och många i klass B som ägs av stora dammägare behöver ha personella resurser med dammsäkerhetskompetens för systemtillsyn och anläggningstillsyn, medan övriga länsstyrelser främst bör fokusera på anläggningstillsyn.

Lagstiftningen ställer samma krav på dammanläggningar vare sig de ligger i ett dammtätt län med stora dammar eller inte. Det stämmer då inte att handläggarna i de olika länen kan ha olika kompetenser, så att några län ska arbeta med systemtillsyn men inte alla, då säkerhetsledningssystem är ett krav för samtliga dammar.

Avsnitt 5.1.3

Länsstyrelsen delar Svenska kraftnäts bedömning att tillsynsavgifterna är av relevant storlek och bör disponeras av Länsstyrelsen.

I ett uppdrag att identifiera under vilka omständigheter nedsättning eller efterskänkning av avgifter kan vara relevant och vid behov upprätta föreskrifter, bör även ligga analys av hur en nedsättning av tillsynsavgiften inverkar på finansieringen av dammsäkerhets-handläggare och länsstyrelsens möjlighet att upprätthålla personella resurser för detta.

En nedsänkning av tillsynsavgiften kan försvåra rekrytering om kraven samtidigt föreslås öka på att länsstyrelser med dammar i de högre klasserna att ha handläggare med relevant dammsäkerhets-utbildning,

Även en temporär nedsänkning av en avgift kan för en liten länsstyrelse medföra problem med att bemanna upp med erforderlig kompetens. Även detta bör då lyftas in i en sådan analys.

Länsstyrelsen delar inte Svenska kraftnäts bedömning att dammsäkerhet bör utgöra ett eget sakområde för att länsstyrelsernas redovisning och rapportering av intäkter och verksamhetskostnader ska kunna ske. En genomlysning av om tillsynen har skärpts i tillräcklig omfattning kräver inte att dammsäkerhet utgör ett eget sakområde.

Detta förslag innebär också ett avsteg från inriktningen med tillitsbaserad styrning av myndigheter, och riskerar att medel som krävs för tillsyn äts upp av extra administration. Länsstyrelsen har svårt att se hur detta förbättrar dammsäkerheten och tillsynen av denna.

Se även synpunkter på bilaga 2 och 4.

Avsnitt 5.2

Regeringsuppdrag till Svenska kraftnät att utföra med bistånd av länsstyrelserna

Länsstyrelsen konstaterar att regeringen redan har gett Svenska kraftnät det föreslagna uppdraget utan att invänta remissinstansernas synpunkter. Synpunkter i frågan lämnas trots detta.

Länsstyrelsen har inga synpunkter på att Svenska kraftnät utreder behovet av dammsäkerhetskompetens eller övergripande arbetssätt för samordning av tillsynen. Länsstyrelsen avstyrker däremot att Svenska kraftnät ska utreda frågan om överlåtelse av dammsäkerhetstillsyn mellan länsstyrelser. Möjlighet att förordna personal från annan länsstyrelse för tillsyn finns redan genom förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Om och när detta ska ske måste dock beslutas av respektive berörda länsstyrelser enligt vad som anges nedan.

Överlåtelse av tillsynsuppgifter till andra län kräver stor eftertanke och analys av många aspekter innan den genomförs.

Dammanläggningar är ofta komplicerade och kräver tillsyn och avvägningar från många olika aspekter med flera inblandade kompetenser hos länsstyrelsen (och ibland även flera olika myndigheter) i frågor rörande exempelvis dammsäkerhet, miljö, lagen om skydd mot olyckor, beredskapsplanering, kemikaliehantering mm. Vid tillsyn av dammanläggningar krävs ofta lokalkännedom, kännedom om vattensystem, skadeobjekt och aktuella projekt och planläggningsfrågor i kommuner upp- och nedströms anläggningar. Sådan kännedom saknas vid tillsyn i andra län. Kommande omprövningar enligt den nationella planen kräver dessutom

omfattande samverkan i en mängd frågor, varav dammsäkerhet är en. Länsstyrelsen har även ett regionalt områdesansvar inom krishantering som kräver kunskap om dammanläggningar placerade i dammsäkerhetsklass. Överlåtelse av en enskild fråga (dammsäkerhet) till ett annat län riskerar därför att försvåra samverkan och tillsynen i en mängd andra frågor. Detta riskerar att skapa en försämrad helhetssyn, kunskapsluckor, otydlighet, stuprörseffekter och merarbete. Syftet och den tänkta vinsten med överlåtelse av dammsäkerhetstillsyn måste därför noggrant vägas mot de risker och andra konsekvenser som överlåtelsen medför. En sådan bedömning krävs för varje enskilt objekt där överlåtelse övervägs. Dessa bedömningar görs bäst i samverkan mellan berörda länsstyrelser.

Samordning och kunskapsöverföring kan ske i länsövergripande forum utan att tillsynen behöver överlåtas. Exempelvis samordnas just nu tillsynen av vissa stora bolags företagsövergripande rapport mellan de län där bolaget är aktiva. Samordning sker även genom regelbundna samverkansträffar mellan länsstyrelserna och Svenska kraftnät.

Överlåtelse av enskilda tillsynsobjekt (ex klassade dammanläggningar) riskerar att dammsäkerhetskompetens svårligen kan upprätthållas på den överlåtande länsstyrelsen. Eftersom dammsäkerhet inte bara är en tillsynsfråga vid redan klassade dammar riskerar detta att orsaka svårigheter för övrig planerad och händelsestyrd dammsäkerhetstillsyn.

Författningsändring i miljötillsynsförordningen

Se synpunkter på bilaga 3.

Författningsändring i FAPT

Se synpunkter på bilaga 4.

Författningsändring i förordning om dammsäkerhet

Se synpunkter på bilaga 5.

Regeringsuppdrag till Svenska kraftnät om kontrollstation

Länsstyrelsen har inga synpunkter på att en ny kontrollstation genomförs 2026 med föreslaget syfte. Fram till 2026 finns goda förutsättningar att tillsynen har utvecklats och gett önskvärda resultat.

Bilaga 2 "Förslag på ny VÄS-struktur..."

Länsstyrelsen hänvisar till samlat svar som lämnas av Länsstyrelsen i Örebro län, i egenskap av värdlän för länsstyrelsernas gemensamma ekonomiadministration. Se nedan:

Vid beaktande av Svenska kraftnäts önskemål om uppföljning vill Örebro län som värdlän för länsstyrelsernas gemensamma ekonomiadministration förtydliga att länsstyrelsernas redovisningsmodell uppfyller dessa önskemål. Länsstyrelsernas redovisningsmodell innehåller fler dimensioner än VÄS-koderna och alla län redovisar sin tid och kostnad även på ett särskilt projekt, Dammsäkerhetstillsyn. Kombinationen VÄS-kod och projektkod gör att det går att urskilja de övergripande kostnaderna för exempelvis intern kompetensutveckling och övergripande arbete som har efterfrågats.

De förslag om förändringar i VÄS-kodsstrukturen som Svenska kraftnät formulerat går till viss del stick och stäv med vissa av de grundläggande redovisningsstrukturer som finns i vår redovisningsmodell. Det finns en övergripande logik i redovisningsmodellen och ska särlösningar implementeras, exempelvis för kompetensutveckling inom specifikt dammsäkerhet i själva VÄS-strukturen så blir det dubbla logiker i samma dokument och länsstyrelsernas kommer inte att kunna uppfylla sina egna behov att se ett samlat resultat för den kostnaden. Länsstyrelserna förbehåller sig rätten att som självständiga myndigheter själva besluta om en redovisningsmodell som uppfyller våra verksamhetsbehov.

Länsstyrelsen Örebro kan dock urskilja vissa skillnader i hur länen redovisar VÄS-koder mot aktuell projektkod för dammsäkerhetstillsyn. Detta bör dock kunna lösas genom enhetligare rutiner och bättre styrning. Länsstyrelsen Örebro noterar också att rapportens kostnader och intäkter inte stämmer med det underlag för dammsäkerhet, baserat på både VÄS-kod och projektkod, som lämnades till Svenska Kraftnät. Möjligen har Svenska kraftnät missat att notera att länsstyrelsernas redovisning bygger på fler dimensioner än enbart VÄS-kod då rapportens tabeller bygger på ett eget urval av verksamhetskoder. Dammsäkerhetstillsyn kan till exempelvis även dyka upp under prövningar i miljödomstolen och då redovisas under 5311, som inte tas med i rapporten.

Bilaga 3 "Författningsförslag avseende tillsynsprogram..."

Övergripande synpunkter

Den verksamhet som bedrivs vid dammar som är klassificerade i en dammsäkerhetsklass är komplex och kräver tillsyn och avvägningar från många olika aspekter med flera inblandade kompetenser hos länsstyrelsen (och ibland även flera olika myndigheter) i frågor

rörande exempelvis dammsäkerhet, miljö, lagen om skydd mot olyckor, beredningsplanering, kemikaliehantering mm. Frågorna är dessutom ofta sammankopplade och svåra eller olämpliga att hantera separat. Exempelvis har dammsäkerhetsåtgärder ofta en koppling till miljöfrågorna.

Länsstyrelsen tolkar Svenska kraftnäts synpunkter och författningsförslag som att endast dammsäkerhetsaspekterna ska omfattas av tillsynsprogrammet. Länsstyrelsen bedömer dock att de föreslagna ändringarna med nuvarande lydelse kan få en betydligt större omfattning än så.

Den komplexa verksamhet som bedrivs på de aktuella anläggningarna har vanligtvis koppling till vattenkraft, och omfattas ofta av en mängd tillstånd och villkor enligt miljöbalken och tidigare vattenrättslig lagstiftning. Villkoren har ofta koppling till hantering av vatten eller till skydd för miljön. Det finns sällan uttryckliga villkor kopplade direkt till dammsäkerhet. Detta väcker frågan om tillsynsprogrammets avgränsning och de föreslagna skrivningarna om ”*allvarlig brist*” i uppfyllandet av villkor och beslut som föreslås i 11 §. En avvikelse från en villkorad minimitappning till en naturfåra kan t.ex. vara en allvarlig brist ur miljöhänseende, men knappast ur dammsäkerhetsperspektiv. De föreslagna skrivningarna riskerar därför att alla typer av mer eller mindre allvarliga avvikelser från gällande villkor kan behöva hanteras inom tillsynsprogrammet, vilket inte bedöms vara syftet med förslaget. Det skulle även leda till stora skillnader i tillsynen av miljövillkor för dammar som är klassificerade i en dammsäkerhetsklass gentemot övriga, vilket inte kan vara förslagets syfte. Länsstyrelsen bedömer att ett kontrollprogram som omfattar alla delfrågor vid t.ex. ett vattenkraftverk blir oerhört komplicerat och administrativt betungande.

Ett tillsynsprogram som enbart hanterar dammsäkerhetsfrågor är däremot rimligt och genomförbart. Detta behöver dock förtydligas i författningen för att inte orsaka framtida merarbete och otydligheter. Förslagsvis omformuleras 10 a § 4 p på ett sådant sätt så att den endast avser dammsäkerhetstillsynen och inte hela verksamheten som bedrivs vid klassificerade dammanläggningar.

Föreslagna ändringar i 10a §

Förslaget tillstyrks under förutsättning att tillsynsprogrammet endast omfattar dammsäkerhet, och är ett övergripande dokument som ej ligger på anläggningsnivå.

Ett detaljerat tillsynsprogram riskerar att fort bli inaktuellt och kräva ständiga redigeringar. Nyttan av ett sådant program jämfört med en övergripande tillsynsplan kan ifrågasättas.

Föreslagna ändringar i 10b §

Förslaget tillstyrks under förutsättning att tillsynsprogrammet endast omfattar dammsäkerhet.

Länsstyrelsen delar Svenska kraftnäts bedömning att tiden mellan två tillsynsbesök eller möten bestäms individuellt utifrån anläggningens förutsättningar.

Föreslagna ändringar i 11 §

Förslaget tillstyrks delvis under förutsättning att tillsynsprogrammet endast omfattar dammsäkerhet.

Länsstyrelsen anser att formuleringen bör kunna förenklas med samma innebörd. Skrivelsen ”...*de villkor som gäller för klassificerade dammar enligt dom eller ett beslut eller föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap. 9 c § miljöbalken*” är onödigt komplicerad. Det bör räcka med att endast lägga till skrivningen om föreskrifter meddelade med stöd av 11 kap 9 c § miljöbalken. Se även vad som anges ovan under ”*Övergripande synpunkter*” gällande avgränsning av den verksamhet som tillsynsprogrammet är avsett att hantera.

Noteras bör även att det är ytterst ovanligt att tillstånd innehåller villkor avseende dammsäkerhet, varför ändringen svårligen kommer ha någon effekt på dammsäkerhetstillsynen.

Bilaga 4 ”Författningsförslag om redovisning av intäkter...”

Föreslagna ändringar i 10 kap 3 §

Förslaget tillstyrks inte.

Länsstyrelsen redovisar redan idag allt dammsäkerhetsarbete med koppling till såväl klassificerade som oklassificerade anläggningar på ett särskilt projekt. Även intäkterna från tillsynsavgifter tillförs detta projekt. Inom projektet sker redovisning på olika typer av underaktiviteter, i huvudsak enligt den indelning som Svenska kraftnät lämnat i *bilaga 2*. Det finns ingen anledning till ytterligare redovisning till sektorsmyndigheter.

Bilaga 5 ”Författningsförslag om helhetsbedömningar...”

Förslagen tillstyrks.

Länsstyrelsen delar de bedömningar som Svenska kraftnät gör i frågan. Förslaget innebär ökad flexibilitet avseende genomförande av helhetsbedömningar. Det är även nödvändigt att resultatet redovisas till tillsynsmyndigheten.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Marita Ljung med miljöskyddshandläggare Anders Hamrén som föredragande. I beslutet har även medverkat Länsråd Susanna Löfgren, enhetschef Marina Wallén Mattsson, funktionschef Sara Huss och miljöskyddshandläggare Britta Munksten

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.