

8 Klassificeringssystem och styrande principer

8.1 Begrepp som används i betänkandet

Detta kapitel inleds med en kort redogörelse över begrepp som används i betänkandets överväganden och förslag.

8.1.1 Dammägare, verksamhetsutövare eller underhållsskyldig

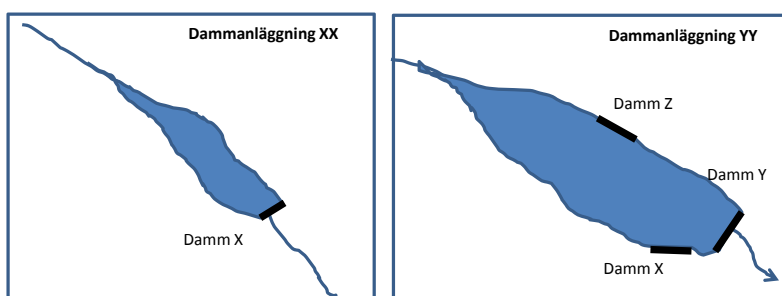
Med underhållsskyldig avses den fysiska eller juridiska person som enligt 11 kap. 17 MB har ett ansvar att underhålla en vattenanläggning. Utpekande av den underhållsskyldige såsom ansvarig skiljer sig från hur det i övrigt är reglerat i MB angående ansvar för vidtagande av åtgärder. I andra kapitel i balken används istället begreppen verksamhetsutövare och den som bedriver verksamheten eller vidtar en åtgärd. Det finns således ingen särskild för hela balken gällande definition av det subjekt mot vilket krav enligt balken kan ställas. Utredningen bedömer att det är lämpligt att även fortsättningsvis använda uttrycket *den som är skyldig att underhålla* i fråga om adressaten för de krav som föreslås i betänkandet. Den fysiska och juridiska person som avses med uttrycket överensstämmer enligt utredningen med den som har den faktiska och rättsliga möjligheten att efterkomma de åtgärder som krävs enligt utredningens förslag. Utredningen menar att man i fråga om dammar kan använda begreppen underhållsskyldig synonymt med verksamhetsutövare. I dagligt tal används ofta dammägare eller ägare. Utredningen har därför valt att i löpande text använda begreppen underhållsskyldig, verksamhetsutövare och dammägare synonymt med varandra.

8.1.2 Dammar som tillsammans innehåller en vattenvolym utgör en dammanläggning

En damm är en vattenanläggning vars syfte är att innehålla eller utestänga vatten eller en blandning av vatten och annat material. En damm kan även benämnas dammkropp, dammkonstruktion eller dammenhet. Utredningen har valt att använda ordet damm.

Ibland innesluts en vattenvolym i ett magasin av flera dammar. I betänkandet används begreppet dammanläggning som samlingsnamn för den eller de dammar som innehåller eller utestänger en och samma vattenvolym. Om det bara är en damm som innesluter magasinet så benämns även den dammen dammanläggning, se diagram 8.1.

Diagram 8.1 En dammanläggning kan omfatta en eller flera dammar



Inom både vattenkraft- och gruvindustrin är dammanläggning ett välkänt begrepp. Exempelvis upprättande av dokument inom ramen för egenkontroll samt rapportering görs per dammanläggning. Även tillsynen utövas av tillsynsmyndigheten över dammanläggningen i sin helhet. I betänkandet används därför dessa begrepp på det sätt som nu redogjorts för.

8.1.3 Dammbrott, dammhaveri och frisläppt vattenvolym

En damm ska upprätthålla en dämmande och en avbördande funktion. Det senare gäller enbart dammar med en avbördningsanordning. Om någon av dessa funktioner inte fungerar och detta leder till ett genombrott i dammen med okontrollerat utströmmande av vatten eller blandning av vatten och annat material utgör

det ett dammhaveri. I betänkandet har ordet dammbrott använts synonymt med dammhaveri.

Ett dammhaveri föreligger både om dammen hastigt havererar eller om den eroderas successivt. Även när ett genombrott i dammen på grund av felmanövrering leder till okontrollerad utströmning föreligger ett dammhaveri. Dammhaveri föreligger däremot inte när dammen fullgör sin dämmande och avbördande funktion men vattnet ändå strömmar över den.

Ett dammhaveris konsekvenser beror till stor del på den mängd vatten som frisläpps från magasinet i händelse av ett dammhaveri, dvs. det vatten som okontrollerat strömmar ut ur magasinet.

8.1.4 Dammsäkerhet

Som redan nämnts finns ingen definition av vad dammsäkerhet är i vare sig MB eller tillhörande författningar. För att tydliggöra vad dammsäkerhet är anser utredningen att begreppet ska definieras i 11 kap. MB. En sådan definition underlättar för såväl dammsäkerhetstillsynen som ägarens rutiner för egenkontroll och rapportering.

Som nämnts i avsnitt 2.3 är följande tre faktorer viktiga för en god dammsäkerhet:

- Säker dammkonstruktion
- Säkert handhavande (drift och tillståndskontroll)
- Beredskap för dammbrott och allvarliga problem

Utredningen anser att en definition av dammsäkerhet måste innehålla dessa tre komponenter och menar att 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.

8.2 Styrande dammsäkerhetsprinciper

Utredningens förslag: Styrande principer ska utgöra en grund för det klassificeringssystem och regelverk för egenkontroll som utredningen föreslår. Följande styrande principer bör gälla för dammar där dammbrott kan orsaka konsekvenser för samhället, dvs. mer än små lokala konsekvenser:

- Sannolikheten för dammbrott ska hållas på lägsta rimliga nivå med hänsyn till föreliggande kunskaper och tillgänglig teknik.
- Konsekvenserna av dammbrott ska så långt möjligt reduceras eller förhindras.

De styrande principerna för dammsäkerhetsarbetet ska utgöra grunden för den kravställning som ska gälla avseende dammar- utformning, dammägarnas dammsäkerhetsarbete, tillsynsmyndighetens dammsäkerhetstillsyn samt samhällets beredskap för dammbrott.

Om ett dammbrott inträffar kan det medföra konsekvenser av olika art och omfattning för samhället och omgivningen. För de dammar där ett dammbrott kan få konsekvenser för samhället är det enligt utredningen motiverat och rimligt att ställa högre krav på tillsynsmyndighetens insyn och dammägarens säkerhetsarbete än för de dammar där konsekvenserna av ett dammbrott inte skulle bli

lika omfattande. För att kunna differentiera kraven på såväl myndighetstillsyn som dammägarens säkerhetsarbete och dammars säkerhet behövs ett rättsligt reglerat klassificeringssystem som kan användas för alla dammar i landet. Som grund för klassificeringssystemet och regelverket för egenkontroll och tillsyn behövs enligt utredningen styrande principer för dammsäkerhetsarbetet. Principerna är en uttolkning av samhällets mål och MB:s krav på verksamhet som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa, miljö eller skada för enskilda eller allmänna intressen.

Med stöd av de styrande principerna kan krav på dammarna, dammsäkerhetsarbetet och tillsynen över dem differentieras. För att möjliggöra en differentiering behövs ett klassificeringssystem som också har sin utgångspunkt i de styrande principerna.

Styrande principer behövs som stöd för tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare i deras planering av verksamheten. Tillsynsmyndigheten kan ta hjälp av de styrande principerna för sin planering och prioritering av dammsäkerhetstillsynen. För dammanläggningar med stora konsekvenser i händelse av dammbrott är det motiverat med mer resurser och dammsäkerhetskompetens än för dammanläggningar med mindre konsekvenser. Likaså bör en dammägare som äger dammar som kan medföra konsekvenser för samhället prioritera dammsäkerhetsarbetet vid dammarna utifrån de styrande principerna.

8.2.1 Styrande principer för dammar grundade på dammbrottskonsekvenser

Följande styrande principer bör gälla för dammar där dammbrott kan orsaka konsekvenser för samhället, dvs. mer än små lokala konsekvenser:

- Sannolikheten för dammbrott ska hållas på lägsta rimliga nivå med hänsyn till föreliggande kunskaper och tillgänglig teknik.
- Konsekvenserna av dammbrott ska så långt möjligt reduceras eller förhindras.

Beroende på de konsekvenser som ett dammbrott skulle kunna förorsaka ska principerna tillämpas olika. Vad som är lägsta rimliga nivå respektive så långt som möjligt skiljer sig åt beroende på vilka konsekvenser ett dammbrott kan medföra. Utredningen anser att

principerna i förhållande till dammbrottets konsekvenser ska tillämpas på följande sätt.

Dammar som kan orsaka samhällskris

Med kris menas en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Om ett dammbrott i en damm kan orsaka en kris finns det nästan inga resurser som är för stora för att förhindra att ett dammbrott sker. Konsekvenserna vid ett dammbrott skulle bli så omfattande att det så gott som alltid är motiverat och rimligt att vidta alla tänkbara åtgärder för att förhindra brott. Nyttan av en skyddsåtgärd och andra försiktighetsmått överstiger praktiskt taget alltid kostnaden för åtgärden. Det gäller även beredskapsåtgärder. Utrymmet för att mildra kraven på dammägaren i den rimlighetsavvägning som ska göras med stöd av 2 kap. 7 § MB är således mycket litet. Dammsäkerheten ska hålla en hög internationell nivå för jämförbara dammar.

Dammar som kan orsaka långvariga störningar eller stora regionala konsekvenser

För dammar där dammbrott kan orsaka långvariga störningar eller stora regionala konsekvenser är utrymmet för mildare krav på dammägaren i rimlighetsavvägningen aningen större än för dammar som kan orsaka en kris. En mycket kostsam säkerhetsåtgärd kan i vissa fall inte anses rimlig. Vid bedömningen av hur långtgående dammbrottsförebyggande åtgärder som är rimliga får begränsning av skador genom samordnad beredskapsplanering beaktas, t.ex. planer som säkerställer evakuering av människor från ett översvämningsområde. Även för dessa dammar ska dammsäkerheten hålla en hög internationell nivå för jämförbara dammar.

Dammar som kan orsaka tillfälliga störningar eller lokala konsekvenser

För dammar vars dammbrott kan orsaka tillfälliga störningar eller lokala konsekvenser ska en minsta acceptabel säkerhetsnivå alltid uppfyllas. För att klara mer ovanliga laster och förhållanden ska en

sådan damm även ha en höjd säkerhetsnivå för det fall det inte kan anses orimligt. Kostnader för ytterligare säkerhetsåtgärder vägs då mot kostnader för potentiella skador p.g.a. dammbrott vid mer ovanliga laster eller förhållanden.

8.3 Utformningen av ett klassificeringssystem

Utredningens förslag: Dammar som vid ett dammbrott kan orsaka konsekvenser för samhället ska klassificeras enligt ett klassificeringssystem för dammsäkerhet. Syftet med dammsäkerhetsklassificeringen är att identifiera dessa dammar samt möjliggöra att särskilda dammsäkerhetskrav ställs på dammägarens egenkontroll och rapportering. Systemet ska innehålla tre dammsäkerhetsklasser, A till C, där dammar i klass A är de dammar som bedöms ha störst konsekvenser vid ett dammbrott. Dammar där dammbrott inte bedöms ha mer än små lokala konsekvenser ska tillhöra kategorin övriga dammar.

Klassificeringen ska utgå från en konsekvensutredning som ger en beskrivning av de konsekvenser på omgivningen som ett dammbrott vid en dammanläggning kan förväntas medföra. Med konsekvenser innefattas bl.a. fara för förlust av människoliv, förstörelse av bostäder, kulturmiljö och byggnader, förstörelse av samhällsviktig infrastruktur eller störningar på samhällsviktiga funktioner såsom elförsörjningen, dammanläggningar, vatten- och avloppsanläggningar, broar, vägar, järnvägar, telekommunikation m.m., miljöskada och ekonomisk skada.

Dammägaren ansvarar för att upprätta konsekvensutredningen och ska utifrån denna lämna förslag till tillsynsmyndigheten om vilken klass dammen anses tillhöra. Tillsynsmyndigheten fattar därefter beslut om dammsäkerhetsklass i samråd med den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet. Beslutet ska endast kunna överklagas av ägaren. Om en damm tillhör kategorin övrig damm fattar inte tillsynsmyndigheten något beslut om detta.

Svenska kraftnät ska bemyndigas att meddela föreskrifter om innehållet i samt omfattning och dokumentation av konsekvensutredningarna.

8.3.1 Bedömning av ett dammbrotts konsekvenser

Som redan angetts i avsnitt 8.2 kan ett dammbrott medföra olika konsekvenser. Det är de sammanlagda konsekvenserna som ett dammbrott skulle kunna medföra som ska ligga till grund för bedömningen av hur de styrande principerna ska uttolkas. Denna uttolkning ligger även till grund för det klassificeringssystem som utredningen föreslår i 8.3.3.

Det är inte möjligt att exakt förutse och beskriva hur ett dammbrott kan ske, hur flodvågen följer terrängen nedströms, vilka områden som skulle bli översvämmade eller vilka konsekvenser på omgivningen det skulle få. Med dagens beräkningsmetoder kan emellertid uppskattningar göras av dammbrottets utveckling och flodvågens utbredning. Man kan göra ungefärliga bedömningar av vilka områden som skulle översvämmas. Dessa beräkningsmetoder förutsätter rent vatten i flodvågen och en konstant terräng, dvs. att vattnet inte drar med sig drivgods eller att erosion sker. Om ett dammbrott sker är det troligt att vattnet både drar med sig drivgods och att erosion sker som förändrar terrängen. Det går inte heller att exakt förutse vilka effekter och skador på omgivningen som kan uppstå till följd av flodvågens framfart. Man kan dock kartlägga vad som finns i det område som enligt beräkningarna kommer att översvämmas och göra en grov bedömning av vilka effekter ett dammbrott kan få för dessa.

En konsekvensutredning ska ligga till grund för beslutet om dammsäkerhetsklass. I grova drag menar utredningen att ägaren i en konsekvensutredning ska beskriva följande:

1. en beskrivning av hur dammen antas haverera. Ett haveri kan antas ske olika utifrån dammens egenskaper och konstruktion. Det påverkas bl.a. av tidsförloppet och hastigheten på det utströmmande vattnet. T.ex. havererar en betongdamm på ett annat sätt än en fyllningsdamm.
2. en kartläggning av det område som kan antas komma att översvämmas av flodvågen.
3. en kartläggning av de objekt som finns i det område som skulle översvämmas och en grov bedömning av konsekvenserna för dessa.

Anledning finns att återkomma mer detaljerat till konsekvensutredningens innehåll, se avsnitt 8.4.4.

I vissa fall kan dammägaren behöva samråda med andra aktörer såsom länsstyrelser och kommuner för att få en övergripande bild av konsekvenserna. Länsstyrelser och kommuner bör ha en uppfattning om vad som kan tänkas skadas i det område som kan komma att översvämmas.

8.3.2 Vilka konsekvenser ska bedömas?

Utredningen har bedömt att det är lämpligt att klassificera dammarna efter vilka konsekvenser ett dammbrott kan förorsaka på omgivningen. I avsnitt 8.3.4 görs en jämförelse mellan alternativa sätt att klassificera dammar.

Det går inte att lämna en uttömmande uppräkningslista av de följder som kan uppstå av ett dammbrott och som därmed ska läggas till grund för bedömningen av konsekvenser. Utredningen har nedan redogjort för de konsekvenser på omgivningen som kan uppstå och hur de bör bedömas. Med konsekvenser på omgivningen avses bl.a.:

- Förlust av människoliv
- Förstörelse av bostäder, kulturmiljö och byggnader
- Förstörelse av eller störningar på samhällsviktiga funktioner och infrastruktur såsom elförsörjningen, dammanläggningar, vatten- och avloppsanläggningar, broar, vägar, järnvägar, telekommunikation etc.
- Miljöskada
- Ekonomisk skada

Det ska i varje enskilt fall göras en för den dammen specifik bedömning om vad som kan komma att skadas vid ett dammbrott.

Förlust av människoliv samt förstörelse av eller störningar på samhällsviktiga funktioner och infrastruktur blir ofta utslagsgivande vid bedömningen av vilken dammsäkerhetsklass som ska gälla.

Förlust av människoliv

Vid bedömningen om ett dammbrott kan medföra förlust av människoliv ska man utgå från huruvida människor normalt förväntas vistas i det aktuella område som kommer att beröras av översvämning. Området måste påverkas av översvämningen i en sådan omfattning att människor kan förväntas skadas av vattnets hastighet eller nivå. Är det fråga om bebyggda områden med bostadshus, arbetsplatser, andra byggnader eller samlingsplatser där människor normalt vistas föreligger det en risk för förlust av människoliv. Detsamma gäller för välbesökta friluftsområden där människor kan förväntas vistas mer frekvent. Är det däremot fråga om ett skogsområde där människor mer sällan uppehåller sig föreligger inte en sådan risk.

Förstörelse av bebyggelse, samhällsviktig verksamhet och kulturmiljö

Med kulturmiljö avses ett sådant område som är utpekad som riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § MB. Vid bedömningen av konsekvenserna på dessa områden ska man beakta hur omfattande skadorna kan komma att bli och om det är möjligt att återställa dessa. Går det att återställa skadorna ska bedömningen även avse hur lång tid det kan ta. Bedömningen ska också avse kostnaderna för ett återställande. Med byggnader avses bl.a. bostadshus, arbetsplatser och skolor m.m. Även för dessa ska omfattningen av skadorna bedömas samt kostnaderna för ett återställande beaktas.

Störning i elförsörjning kan uppstå på såväl nationell, regional som lokal nivå. En störning kan t.ex. avse brott på stam-, region- eller lokalnätet. Med infrastruktur avses väg- och järnvägsnät men också flygplatser. Samhällsviktig verksamhet utgörs av bl.a. sjukhus, vatten- och avloppsanläggningar samt telenätet. Bedömningen ska avse hur omfattande skadorna kan bli och hur lång tid det skulle ta att återställa det som skulle förstöras. Även kostnaden för återställandet bedöms. Förstörelse av eller störningar på samhällsviktiga funktioner och infrastruktur blir ofta utslagsgivande vid bedömningen om vilken dammsäkerhetsklass som ska gälla.

Miljöskada

Med miljöskada avses skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer eller andra skador på mark. Bedömningen ska avse om nyss nämnda skador kan uppstå i det område som antas kunna bli översvämmat eller beröras på annat sätt av ett dammbrott. Därefter måste bedömningar göras av skadornas omfattning, hur bestående skadorna skulle bli samt om det är möjligt att återställa området.

Allvarlig miljöskada definieras i 10 kap. 1 § MB och förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador. Utredningen bedömer att man kan använda begreppet allvarlig miljöskada såsom det definieras i dessa bestämmelser. För att en allvarlig miljöskada ska ha uppstått i vatten ska den ha en betydande negativ effekt på kvaliteten på vattenmiljön. En allvarlig miljöskada på den biologiska mångfalden utgörs av en skada som i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av djur- eller växtarter eller livsmiljön för en sådan art. Den biologiska mångfalden som avses är avgränsad på sätt som anges i 10 kap. 1 § 3 a–c MB. Det avser bl.a. sådana områden som har pekats ut med stöd av de s.k. fågel-skyddsdirektivet¹ och art- och habitatsdirektivet².

Ekonomisk skada

Med ekonomiska skador menas de indirekta konsekvenser som uppstår till följd av andra skador orsakade av ett dammbrott. Det kan t.ex. vara förlust av kraftproduktion när vattenkraftverk förstörs, produktions- och inkomstbortfall för industrier och att transporter förhindras till följd av förstörd infrastruktur.

8.3.3 Dammsäkerhetsklasser

Utredningen har bedömt att klassificeringssystemet ska innehålla tre dammsäkerhetsklasser A–C som korresponderar med de styrande principerna i avsnitt 8.2.1. I tabell 8.1 framgår utredningens förslag på dammsäkerhetsklasser.

¹ Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, senast ändrat genom direktiv 97/49/EG5.

² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, ändrat genom direktiv 97/62/EG7.

Tabell 8.1 Klassificeringssystem

Dammsäkerhetsklass	Konsekvens av dammbrott	Beskrivning
A	Mycket stora konsekvenser	Kris – en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Exempel på konsekvenser: förlust av människoliv, förstörelse av många människors hem, kulturmiljö och byggnader, allvarliga störningar i landets elförsörjning och andra samhällsviktiga funktioner samt förstörelse av samhällsviktig infrastruktur, allvarlig miljöskada, mycket stor ekonomisk skada.
B	Stora konsekvenser	Långvariga störningar, stora regionala konsekvenser. Exempel på konsekvenser: förlust av människoliv, allvarlig störning på viktig samhällsviktiga funktioner och infrastruktur, allvarlig miljöskada, stor ekonomisk skada.
C	Måttliga konsekvenser	Tillfälliga störningar, lokala konsekvenser. Exempel på konsekvenser: Tillfälliga störningar på lokal infrastruktur, skador på egendom eller miljöskador
Övriga dammar	Små konsekvenser	Endast mindre, lokala konsekvenser.

Dammsäkerhetsklass A

För att en damm ska klassificeras i dammsäkerhetsklass A ska konsekvenserna av ett dammbrott kunna leda till en kris. Vad som avses med kris redovisades kort i avsnittet om styrande principer, se avsnitt 8.2.1. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer. Definitionen överensstämmer med den som regeringen anger i regeringens skrivelse³.

Ett dammbrott i en damm i klass A skulle innebära en allvarlig påfrestning på samhället såväl nationellt som regionalt och lokalt. Om det är möjligt att återuppbygga förstörda funktioner och

³ 2009/10:124 Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet.

byggnader skulle detta ta flera år och kostnaderna för detta vara många miljarder kronor.

Utströmningen av uppdammt vatten skulle medföra översvämningar längs större delen av älvens lopp med risk för bl.a.:

- förlust av människoliv,
- förstörelse av många människors hem och egendom, kulturmiljö och byggnader,
- allvarliga störningar i landets elförsörjning p.g.a. skador på elnätet och förstörda dammanläggningar och vattenkraftstationer nedströms,
- allvarliga störningar av transporter till följd av förstörda broar på älvsträckan och skador i övrigt på vägar och järnvägar,
- omfattande förstörelse av infrastruktur och störningar i andra samhällsviktiga verksamheter, t.ex. anläggningar för vattenförsörjning samt radio- och telekommunikationer,
- allvarliga miljöskador och
- mycket stor ekonomisk skada.

Svenska kraftnäts bedömning är att cirka 25 dammanläggningar har dammar som skulle klassificeras i klass A. Det är i flertalet fall fråga om vattenkraftdammar belägna i den övre delen av de tio stora kraftverksälvarna. Ett dammbrott där skulle leda till dammbrott även i nedströms liggande dammar längs hela älvdalen. Dessa dammar bedöms ingå bland de dammar som är klassade i konsekvensklass 1A enligt RIDAS 2008, och fördelas över de sju länen Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Dalarna, Värmland och Västra Götaland.

I RIDAS 2012 har klassificeringssystemet omarbetats och de dammar som i dagsläget tillhör det övre skiktet av 1A betecknas klass 1+. Denna nya klass bedöms praktiskt taget motsvara utredningens förslag på dammsäkerhetsklass A.

Dammsäkerhetsklass B

Ett dammbrott i en damm i klass B skulle kunna leda till stora lokala och regionala konsekvenser. Störningarna till följd av ett dammbrott i en damm i klass B kan förväntas bli långvariga. Skill-

naden mellan dammsäkerhetsklass A och B är att omfattningen av skadorna inte bedöms bli nationell. De konsekvenser som kan komma att uppstå vid ett dammbrott skulle således inte innebära en kris för samhället.

Föreligger risk för bl.a. följande konsekvenser ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass B:

- förlust av människoliv,
- allvarlig störning eller skada på samhällsviktiga funktioner och infrastruktur,
- allvarlig miljöskada och
- stor ekonomisk skada.

Dammar i denna klass är i princip desamma som i dag omfattas av konsekvensklass 1A och 1B enligt RIDAS 2008 och av konsekvensklass 1 enligt RIDAS 2012. Antalet kända dammanläggningar med dammar som skulle höra till klass B uppgår till cirka 200.

Dammsäkerhetsklass C

Ett dammbrott i en damm i klass C skulle kunna leda till tillfälliga störningar med lokala konsekvenser, exempelvis skador på lokal infrastruktur, skador på egendom eller miljöskador. Ett dammbrott i denna klass antas inte typiskt sett leda till förlust av människoliv. Kan ett dammbrott i typisk mening befaras leda till förlust av människoliv ska dammen, oavsett övriga konsekvenser, alltid klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B.

Dammar i denna klass är i princip desamma som hänförs till konsekvensklass 2 enligt RIDAS 2008 och RIDAS 2012. Antalet kända dammanläggningar med dammar som skulle hamna i klass C uppgår till cirka 300.

Övriga dammar

För det stora antalet dammar i Sverige kommer ett dammbrott inte att medföra konsekvenser av den art och omfattning som beskrivs för dammsäkerhetsklasserna A, B eller C. Ett dammbrott i sådana dammar skulle endast medföra små lokala konsekvenser som kan återställas. Utredningen menar att det inte är motiverat att ställa

särskilda säkerhetskrav på dessa dammar och de ska därför inte tillhöra någon specifik dammsäkerhetsklass. För dessa dammar krävs inte någon särskild insyn för staten och inte heller någon mer omfattande tillsyn med avseende på dammsäkerhet.

8.3.4 Alternativa sätt att klassificera dammar

Utredningen har valt att föreslå ett konsekvensbaserat klassificeringssystem som betonar faran som ett dammbrott medför snarare än det kvantifierade skadeutfallet. Det finns dock andra sätt att dela in dammar i klasser. Nedan redogörs kort för olika sätt att dela in dammar och varför utredningen inte valt dessa sätt.

Dammbrottskonsekvens och sannolikhet för skadeutfall

Det klassificeringssystem som finns i RIDAS är också konsekvensbaserat. Konsekvensklassificeringssystemet i RIDAS tar hänsyn till sannolikheten för svår påfrestning på samhället, förlust av människoliv eller allvarlig personskada och de sociala, miljömässiga och ekonomiska värden som kan förloras vid ett dammbrott. Systemet bygger således på en bedömning av sannolikheten för skadeutfall. Sannolikheten ska värderas i hög, icke försumbar eller beaktansvärd sannolikhet.

Utredningen menar att det är att gå för långt att kvantifiera sannolikheten för ett skadeutfall. I stället förespråkas som tillräckligt att det klargörs vilka skadeobjekt som berörs av översvämningområdet samt att det görs en grov bedömning av konsekvenserna för att avgöra klassningen. Utredningen anser att det är rimligtvis förväntade konsekvenser som ska vara styrande för klassificeringen, inte osannolika konsekvenser som under vissa ovanliga förhållanden eller tidpunkter skulle inträffa.

En anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön utgör, efter beslut av länsstyrelsen, en farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO. Vid bedömningen om en damm ska omfattas av bestämmelsen måste bl.a. konsekvenserna av ett dammbrott bedömas. Kan dammbrottet orsaka allvarlig skada kan beslut fattas om farlig verksamhet. Bestämmelsen ger förutsättningar för att dela in verksamheter i två kategorier, farlig verksamhet eller inte.

Skillnaderna mellan dessa två verksamheter är enligt utredningen för onyanserad. Det behövs en mer differentierad uppdelning för att kunna ställa differentierade krav utifrån anläggningens påverkan på omgivningen. T.ex. skiljer klassningen inte ut dammar där ett dammbrott kan förmodas leda till en kris för samhället. Utredningen har därför funnit att det inte är lämpligt att använda indelningen enligt 2 kap. 4 § LSO.

Dammegenskaper

Internationellt kan man ibland se klassificeringssystem baserade på dammegenskaper såsom måttangivelser för dammhöjd och magasinvolym. Det är egenskaper som kännetecknar dammens skadepotential och den flodvåg som ett dammbrott kan medföra. En hög damm med stor magasinvolym kan medföra stora konsekvenser vid ett dammbrott. Likaså har en låg damm med liten magasinvolym vanligtvis små konsekvenser på omgivningen om den havererar. Metodiken tar däremot inte hänsyn till skadeobjekt i området som påverkas av översvämningar. Oavsett höjden eller magasinvolymens storlek kan ett dammbrott få stora eller små konsekvenser på omgivningen beroende på vad som kan tänkas skadas i händelse av ett dammbrott. Utredningen anser därför att dammegenskaper inte är en tillräcklig grund för dammsäkerhetsklassningen.

8.4 Process för dammsäkerhetsklassificering

8.4.1 Vattenanläggningar som innehåller eller utestänger vatten ska omfattas av klassificeringssystemet

Utredningen föreslår att samtliga vattenanläggningar vars syfte är att innehålla eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material, t.ex. anrikningssand ska omfattas av det föreslagna klassificeringssystemet. Med vattenanläggning menas en sådan anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till anläggningen, se 11 kap. 3 § MB. Vattenkraftverk, avbördningsanordningar och intag i fall där de utgör en vattenanläggning, eller del av en sådan, som innehåller eller utestänger vatten ska omfattas av klassificeringssystemet. Slussar utgör också vattenanläggningar som innehåller

eller utestänger vatten varför även dessa ska omfattas av klassificeringssystemet. Kravet ska omfatta såväl nya som befintliga anläggningar.

Dammar som innehåller blandningar av vatten och annat material, t.ex. anrikningssand eller industriavfall, är också vattenanläggningar och omfattas av klassificeringssystemet.

Hydrauliska konstruktioner såsom tryckrör, tunnlar och vägtrummor ska enligt utredningen inte omfattas av klassificeringssystemet.

Även permanenta skyddsvallar är vattenanläggningar enligt 11 kap. 2 § 4 MB och ska omfattas av det föreslagna klassificeringssystemet. Med skyddsvall avses en sådan invallning som byggts upp kring ett visst område för att förhindra översvämning i samband med höga flöden och/eller högvatten i hav/sjö. Sådana skyddsvallar finns i dag vid Kristianstad och Vansbro där bebyggelse ligger nära vatten och riskerar att översvämmas vid höga vattenstånd. Dessa invallningar är permanenta dammkonstruktioner. Syftet med invallningar är att på ett varaktigt sätt förhindra översvämning av angränsande områden vid höga vattenstånd. Områdena nedströms skyddsvallen är bebyggda. Skulle invallningarna brista vid höga vattenstånd skulle konsekvenserna kunna bli stora.

8.4.2 Vilka dammar ska konsekvensutredas?

Syftet med konsekvensutredningen är att identifiera vilka dammanläggningar som ska omfattas av klassificeringssystemet och vilka konsekvenser som ett dammbrott i någon av de ingående dammarna skulle medföra. Baserat på konsekvensutredningen beslutas om dammarna ska klassificeras i någon dammsäkerhetsklass. För att identifiera de anläggningar som ska omfattas av klassificeringssystemet krävs att fler anläggningar än dessa konsekvensutreds. Vi vet inte i dag exakt vilka dammanläggningar som skulle medföra de ovan angivna konsekvenserna, se avsnitt 8.3.3. Det behövs därför ett initialt urval.

Utredningen har bedömt att det för befintliga dammanläggningar som har en eller flera dammar som vid dammbrott kan frisläppa en vattenvolym större än 50 000 m³ ska upprättas en konsekvensutredning. Med vatten innefattas även blandningar av vatten och annat material, exempelvis anrikningssand. Enligt utred-

ningen har anläggningar med den angivna volymen en sådan potential att åsamka skada på omgivningen att de faktiska konsekvenserna av ett haveri bör utredas och dokumenteras.

Befintliga dammanläggningar med en eller flera dammar som vid dammbrott skulle frisläppa en vattenvolym på mellan 10 000 och 50 000 m³ ska också konsekvensutredas om det finns bebyggelse, samhällsviktig infrastruktur eller skyddsvärd naturmiljö som skulle kunna skadas vid ett dammbrott. Dammanläggningar som innehåller farliga sediment i magasinet ska särskilt beaktas.

Dammanläggningar som vid dammbrott skulle frisläppa en vattenvolym på mindre än 10 000 m³ anser utredningen inte behöver konsekvensutredas.

Utredningen menar att Svenska kraftnät ska bemyndigas att beskriva hur vattenvolymen som kan frisläppas ska definieras. Det kan vara olika för olika typer av dammar. Exempelvis skyddsvallar längs ett vattendrag är att betrakta som specialfall. I många fall innehåller eller utestänger skyddsvallar inte vatten vid normalförhållanden utan endast vid höga flöden.

8.4.3 Konsekvensutredning av nya dammar

Inför uppförandet av nya dammar ska konsekvenser av ett dammbrott beskrivas. Konsekvensutredningen bifogas tillståndsansökan. För mycket små dammar räcker det att konstatera att ett haveri inte skulle förorsaka konsekvenser för liv, hälsa eller miljö.

8.4.4 Konsekvensutredningens innehåll

Med konsekvensutredning avses som redan nämnts en beskrivning av de konsekvenser som dammbrott vid en dammanläggning kan orsaka. Enligt utredningen bör konsekvensutredningen innehålla:

- Grunddata om dammanläggningen såsom geografiskt läge, dammtyp, dammhöjd, typritningar för plan, tvärsektion och längdprofil etc.
- En redogörelse över hur dammen eller dammarna antas kunna haverera. Haverier kan ske på olika sätt beroende på en damms egenskaper och konstruktion, vilket bl.a. påverkar tidsförlopp och hastigheten på det utströmmande vattnet.

- Beskrivning av den översvämning som dammbrott uppskattas leda till, lämpligen på ett kartunderlag.
- Beskrivning av de skadeobjekt som finns i det område som skulle översvämmas.
- En beskrivning av hur beräkningar och bedömningar gjorts.
- Förslag på dammsäkerhetsklass eller motiverad bedömning om att dammanläggningen inte behöver omfattas av klassificeringssystemet.

För en dammanläggning där flera dammar innesluter ett magasin, dvs. en vattenvolym, ska konsekvenserna av ett dammbrott beskrivas för respektive damm. Både konsekvenser uppströms (t.ex. släntras) och nedströms den aktuella dammen ska beskrivas. Ett dammbrotts inverkan på nedanföriggande dammar samt risken för fortlöpande dammbrott (dominoeffekt) ska beaktas vid konsekvensutredningen av ett dammbrott.

Dammbrott vid olika flödesförhållanden ska analyseras. Om de olika flödesförhållandena innebär väsentliga skillnader avseende konsekvenserna ska detta redogöras för. Det är den totala översvämningen som ska beskrivas men endast den merskada som själva dammbrottet ger upphov till som blir styrande för klassningen. Det dammbrott som ger upphov till störst konsekvenser blir underlag för dammens dammsäkerhetsklass. Vid höga flöden och liten vattenvolym i magasinet kan ett dammbrott orsaka endast en mindre ökning av den resulterande översvämningen och därmed den skada på omgivningen som det höga flödet ger. En sådan omständighet ska redogöras för.

Utredningen menar att det inte behöver föreskrivas en exakt metod för hur konsekvensutredningen ska genomföras. Metodvalet måste överlåtas åt dammägaren. Det viktiga är att det av underlaget går att bedöma om metoden ger en rättvisande bedömning av dammbrottets konsekvenser.

Konsekvenserna av dammbrott ska för varje damm dokumenteras och förslag på dammsäkerhetsklass motiveras. Kraven på utredning och innehåll i dokumentationen kan variera från fall till fall beroende på arten och omfattningen av skador vid ett eventuellt dammbrott. I konsekvensutredningen ska förslag på dammsäkerhetsklass för de ingående dammarna ges.

I vissa fall kan det vara enkelt att konstatera vilka konsekvenser ett dammbrott kan medföra. Det kan handla om uppenbara fall där konsekvenserna bedöms vara försumbara trots att anläggningen uppfyller de angivna kraven på volym för att omfattas av kravet på konsekvensutredning. I sådana fall behöver inte konsekvensutredningen vara så omfattande. Likaså måste man beakta att vissa dammägare redan har ett omfattande material som tagits fram i samband med konsekvensklassificeringen enligt RIDAS. I dessa fall kan det räcka med en sammanställning av det underlaget med eventuella kompletteringar.

För att kunna differentiera kraven på konsekvensutredning utifrån nyss nämnda omständigheter föreslår utredningen att Svenska kraftnät bemyndigas att meddela föreskrifter om konsekvensutredningens omfattning och innehåll.

Dammanläggningens konsekvensutredning ska hållas uppdaterad. Dammägare ska informera tillsynsmyndigheten om förhållanden ändras på så sätt att det kan bli aktuellt att ändra klass. Sådana omständigheter kan vara att anläggningen byggs om eller att det tillkommit bebyggelse i det område som kan komma att översvämmas.

8.4.5 Ägaren upprättar konsekvensutredning

Utredningen föreslår att ansvaret för att upprätta en konsekvensutredning ska åligga dammägaren.

Om en dammanläggning består av flera olika dammar eller dammdelar som ägs av olika dammägare måste respektive dammägare upprätta en konsekvensutredning för sin del, men de bör samverka när de tar fram konsekvensutredningarna. T.ex. kan en damm bestå av en intagskonstruktion till ett vattenkraftverk med en anslutande damm på var sida om kraftverket. Kraftverket kan ägas av en ägare och dammarna av en annan. Vid ett sådant förhållande ska en konsekvensutredning upprättas av respektive ägare för var och en av delarna. Ägarna bör samråda med varandra eftersom haveri i en dammdel kan ge följdhaveri i den andra ägarens dammdel.

8.4.6 Konsekvensutredning för dammar med oklara ägarförhållanden (herrelösa dammar)

Kravet att upprätta en konsekvensutredning ska enligt utredningens förslag åligga underhållsskyldiga av anläggningar som vid ett dammbrott kan frisläppa en vattenvolym större än 50,000 m³. Utredningens uppfattning är att för de allra flesta anläggningar som kommer i fråga råder inga oklarheter om vem som är underhållsskyldig. I de fall där verksamheten sedan länge har upphört kan det uppstå svårigheter med att hitta en ansvarig för underhållet.

Det är dock utredningens bedömning att flertalet av de dammar där ägarförhållandena är oklara kan hänföras till kategorin ”Övriga dammar”. Dessa dammar bedöms i allmänhet ha en mindre vattenvolym än 50 000 m³ som kan frisläppas vid dammbrott. Ett dammbrott i någon av dessa dammar skulle i de allra flesta fall endast medföra små lokala konsekvenser. I dessa fall aktualiseras inte frågan om vem som ska ansvara för konsekvensutredningens utförande och kostnaden för det.

Det kan emellertid finnas dammar som skulle kunna medföra konsekvenser av betydelse där ägarförhållandena är oklara. Dessa ska liksom för övriga anläggningar klassificeras i en dammsäkerhetsklass.

Enligt utredningen bör det kunna krävas av ägaren till den fastighet där anläggningen är belägen att ansvara för att ta fram en konsekvensutredning. Det faktum att man har en damm på sin fastighet som påverkar omgivningen gör att man kan anses vara verksamhetsutövare för den verksamheten.

Av praxis framgår att för det fall det inte går att fastslå vem som är ägare till en vattenanläggning kan krav riktas mot den som har rådighet över vattenområdet i fråga, se MÖD 2006:2. Rådighet har man bl.a. om man äger det aktuella området. Domstolen menade i det angivna fallet att den som har rådighet över vattenområdet även har de faktiska och rättsliga möjligheterna att följa det i målet aktuella föreläggandet om utrivning. Vattenanläggningen som avsågs var en tillståndspliktig brygga. Motsvarande bedömning i fråga om ansvar för anläggningen bör enligt utredningen kunna göras även för andra vattenanläggningar än bryggor.

Om fastighetsägaren inte vill åta sig ansvaret i fråga om utredning och även övrigt ansvar som följer med ägandet kan han eller hon ansöka om utrivning. I samband med ett sådant ärende

måste dammens potentiella risker vägas mot eventuella positiva effekter med att ha dammen kvar.

8.4.7 Klassificeringsprocessen

Utredningen bedömer att arbetet med dammsäkerhetsklassificeringen initialt kommer att pågå under en period av tre år och därefter löpande under nästföljande år, se diagram 8.2. Det är enligt utredningen angeläget att dammar med störst konsekvenser för samhället klassificeras så snart som möjligt och därför föreslås en prioriteringsordning.

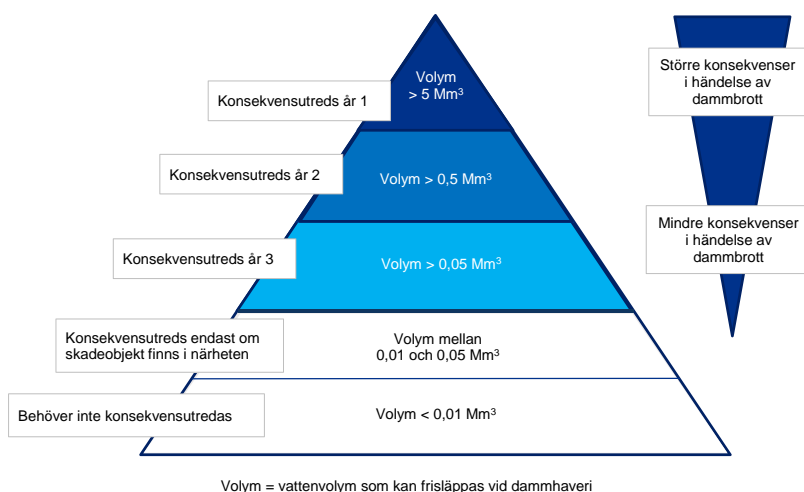
År 1: Utredningen föreslår att de dammanläggningar som vid ett dammbrott kan frisläppa en vattenvolym större än 5 miljoner m³ ska konsekvensutredas och beslut om dammsäkerhetsklass fattas av tillsynsmyndigheten senast ett år efter det att bestämmelserna trätt i kraft. Dessa dammanläggningar är med största sannolikhet redan klassificerade enligt branschens riktlinjer och därmed lätta att identifiera. Utredningen uppskattar antalet dylika dammanläggningar till 100–150 stycken.

År 2 och 3: Därefter ska övriga dammanläggningar som vid ett dammbrott kan frisläppa en vattenvolym större än 50 000 m³ konsekvensutredas och klassificeras i två steg, först de som innesluter en vattenvolym över 0,5 miljoner m³ och därefter de som innesluter en volym på över 50 000 m³.

År 4 och framöver: I ett sista steg ska även dammanläggningar som vid dammbrott skulle frisläppa en vattenvolym på mellan 10 000 och 50 000 m³ konsekvensutredas om det finns bebyggelse, samhällsviktig infrastruktur eller skyddsvärd naturmiljö som skulle kunna skadas vid ett dammbrott. Konsekvensutredningen upprättas av dammägaren på uppmaning av tillsynsmyndigheten. I detta steg kan även de invallningar längs vattendrag vars syfte är att utestänga vatten vid höga flöden konsekvensutredas. Även här ska en bedömning göras av skadeområdets värde innan konsekvensutredningar upprättas.

Denna uppdelning medför att dammarna med störst konsekvenser i händelse av ett dammbrott hanteras först.

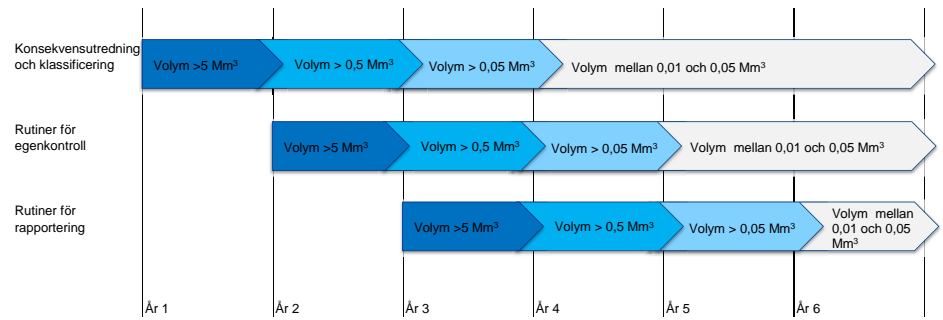
Diagram 8.2 Klassificeringsprocess



Inför klassificeringsperioden identifierar tillsynsmyndigheten dammanläggningar med dammar som kan komma att beröras av krav på konsekvensutredning. Tillsynsmyndigheten informerar ägarna till anläggningarna om de nya kraven. De ägare som omfattas av skyldigheten att upprätta en konsekvensutredning ska lämna den till tillsynsmyndigheten tillsammans med ett förslag om dammsäkerhetsklass sex månader innan det att klassificeringsbeslutet ska ha meddelats.

Året efter att dammsäkerhetsklasserna har beslutats träder det nya regelverket i kraft, se diagram 8.3. Avseende rutiner för egenkontroll och rapportering hänvisas till kapitel 9.

Diagram 8.3 Process för klassificering och rutiner för egenkontroll och rapportering



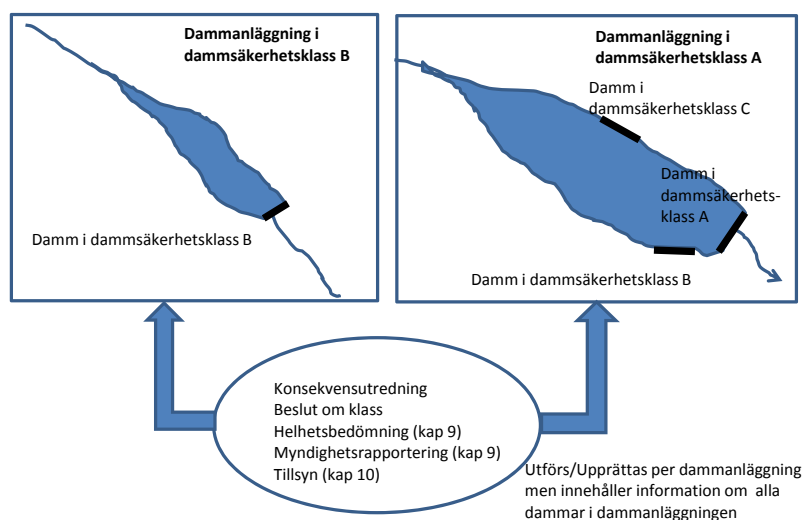
Process för dammsäkerhetsklassificering av en dammanläggning

1. Ägaren upprättar en konsekvensutredning och förslag om dammsäkerhetsklass för de ingående dammarna i dammanläggningarna och skickar till tillsynsmyndigheten.
2. Tillsynsmyndigheten granskar konsekvensutredningen.
 - Om tillsynsmyndigheten anser att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven och behöver kompletteras kontaktar tillsynsmyndigheten dammägaren. Med stöd av bestämmelserna i 26 kap. MB kan tillsynsmyndigheten förelägga en ägare om komplettering.
 - Om tillsynsmyndigheten utifrån konsekvensutredningen anser att dammbrott i de ingående dammarna i dammanläggningen enbart skulle medföra små lokala konsekvenser bestämmer tillsynsmyndigheten att dammanläggningen kan hänföras till "Övriga dammar".
 - Om tillsynsmyndigheten utifrån konsekvensutredningen anser att dammbrott i någon av de ingående dammarna i dammanläggningen skulle ge mer än små lokala konsekvenser upprättar tillsynsmyndigheten ett beslutsdokument där det framgår vilka dammsäkerhetsklasser de ingående dammarna i dammanläggningen beslutas tillhöra. Klassificerade dammar omfattas därefter av de specifika dammsäkerhetskrav som ställs på dammar i dammsäkerhetsklass A, B eller C, se kap. 9.

3. Tillsynsmyndigheten för in uppgifter om dammarna som beslutats tillhöra dammsäkerhetsklass A, B eller C i den dammsäkerhetsdatabas som föreslås utvecklas för dammar som omfattas av de särskilda dammsäkerhetskraven, se avsnitt 11.4.4. Även dammar där konsekvensutredning har upprättats och som beslutats tillhöra "Övriga dammar" förs in i dammsäkerhetsdatabasen.

I betänkandet benämns en dammanläggning med minst en damm i dammsäkerhetsklass A för dammanläggning i dammsäkerhetsklass A. På samma sätt benämns en dammanläggning med minst en damm i dammsäkerhetsklass B men ingen damm i klass A för dammanläggning i dammsäkerhetsklass B. Motsvarande gäller för dammanläggningar i dammsäkerhetsklass C, dvs. att de har minst en damm i dammsäkerhetsklass C men ingen damm i vare sig klass A eller B.

Diagram 8.4 Dammanläggningar



8.4.8 Länsstyrelsens beslutar om dammsäkerhetsklass

Utredningen föreslår att det är länsstyrelserna som tillsynsmyndighet som ska besluta om dammsäkerhetsklass. Den kompetens som behövs för granskning av konsekvensutredningar och för

beslut om dammsäkerhetsklass finns till stor del på länsstyrelserna i dag. Länsstyrelserna har lokalkännedom och genom arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kompetens att bedöma risker. Därutöver har länsstyrelserna redan erfarenhet av liknande beslut genom dess ansvar att fatta beslut om verksamhet vid dammarna ska utgöra farlig verksamhet enligt LSO. Det finns dock en viss eftersläpning i systemet vad gäller att fatta beslut om farliga verksamheter. Utredningen menar att det är viktigt att länsstyrelserna fattar beslut om dammsäkerhetsklass för att möjliggöra att regelverkets bestämmelser kan träda i kraft.

En nackdel med att länsstyrelserna beslutar om klass kan enligt utredningen vara att olika länsstyrelser kan besluta olika, dvs. besluten blir inte likriktade över landet. Utredningen anser därför att det är lämpligt att länsstyrelserna i svårbedömda fall tar stöd av Svenska kraftnät vid beslut om klass. Det är dock alltid tillsynsmyndigheten som beslutar om klass.

Om tillsynsmyndighetens beslut väger mellan två klasser anser utredningen att den högre klassen bör väljas med stöd av försiktighetsprincipen. Tillsynsmyndighet får bestämma att ett sådant beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas, se 26 kap. 26 § MB.

8.4.9 Finansiering av dammsäkerhetsklassificering

Att granska konsekvensutredningar och besluta om dammsäkerhetsklass är en ny och i huvudsak tillfällig uppgift för länsstyrelserna. Granskning av konsekvensutredningar och beslut om klassificering kommer även löpande att behöva göras. Den stora arbetsbördan infaller dock under processens tre första år. Som utredningen kommer att återkomma till i avsnitt 14.1.5 föreslås att den initiala klassificeringsprocessen finansieras med anslag. Utredningen uppskattar tidsåtgången för granskning av konsekvensutredning och beslut om klassificering till 0,5–1 dag per dammanläggning. I avsnitt 8.5 uppskattas antalet dammanläggningar som under denna period ska konsekvensutredas till omkring tusen dammanläggningar. Det innebär att tiden för att granska konsekvensutredningarna och besluta om klass kommer att uppgå till totalt knappt tre årsarbetskrafter.

8.4.10 Klassificeringsbeslutets överklagbarhet

Utredningen har i avsnitt 3.6.1 redogjort för bestämmelserna om ett tillsynsbesluts överklagbarhet enligt MB. Av redogörelsen framgår bl.a. att rätten att överklaga ett beslut enligt MB har den som beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot, se 16 kap. 12 § MB. Därutöver tillkommer rätten att överklaga ett antal i MB angivna aktörer såsom Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, MSB, länsstyrelsen och kommunen i fråga om allmänna intressen eller i de fall det är särskilt föreskrivet. Av 16 kap. 13 § MB följer även att ideella föreningar eller annan juridisk person får överklaga en dom eller ett beslut under förutsättning att föreningen eller den juridiska personen uppfyller vissa i bestämmelsen angivna krav. Rätten att överklaga för sådana ideella föreningar och juridiska personer som bestämmelsen avser omfattar däremot inte tillsynsbeslut.

Huruvida någon är berörd av ett beslut har överlåtits åt rättstillämpningen. Av motiven till MB framgår bl.a. att beslutet i fråga antingen ska påverka den klagandes rättsliga ställning eller beröra ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen för att det ska föreligga en rätt att klaga.⁴

Av praxis följer att bedömningen av talerätsfrågan måste göras med utgångspunkt i de intressen som ska beaktas vid tillämpningen av de materiella regler som är aktuella. Detta innebär att i mål som endast ansetts gälla en avvägning mellan allmänna och verksamhetsutövarens intresse har andra enskilda intressen avvisats. Vidare har i praxis anförts att någon rätt att klaga inte föreligger på ett beslut som i sig inte skapar några rättigheter för sökanden och därmed inte har någon faktisk effekt gentemot klagandena, se bl.a. MÖD 2007:6. Likaså har en enskild inte ansetts vara berörd av ett beslut enbart med åberopande av endast ett allmänt intresse som grund, se bl.a. MÖD 2005:8.

Tillsynsmyndigheten ska enligt utredningens förslag fatta ett beslut om vilken dammsäkerhetsklass en damm ska klassificeras i. Syftet med beslutet är att kunna identifiera de dammar som kan medföra konsekvenser för samhället vid dammbrott. Beslutet utgör en förutsättning för att kunna ställa särskilda krav i fråga om bl.a. egenkontroll och rapportering. Kraven som följer med anledning av beslutet riktar sig enbart mot dammägaren.

⁴ Prop. 1997/98:45, s. 483.

Utredningen bedömer att beslutet om dammsäkerhetsklass i sig inte medför några konsekvenser eller effekter för andra än ägaren i fråga. Rätten att överklaga ett klassificeringsbeslut ska därför begränsas till att endast avse ägaren av den anläggning som beslutet avser. För att tydliggöra detta förhållande föreslår utredningen att en sådan begränsning förs in i lag.

Utredningen bedömer att en sådan bestämmelse inte står i konflikt med berörda konventioner. Möjligheten för en enskild att påkalla allmänna tillsynsåtgärder och beslut i anledning av dessa kvarstår.

8.5 Antal dammanläggningar som omfattas av krav på konsekvensutredning

Utredningen gör i detta avsnitt en uppskattning av antal dammanläggningar och ägare som kommer att omfattas av kravet på konsekvensutredning. Även var de finns i landet beskrivs.

Som nämnts i kapitel 2 finns inget aktuellt dammregister, vilket försvårar uppskattningen. Utredningen har utgått från SMHI:s dammregister och Svenska kraftnäts sammanställning av dammanläggningar som årsrapporterats från dammägare till länsstyrelserna.

Ett utdrag ur SMHI:s dammregister visar att 730 dammar har en vattenvolym större än 50 000 m³. Det är oklart om det är dammar eller dammanläggningar som är upptagna i registret, troligtvis är det en blandning. Dammanläggningarna är fördelade på 320 ägare. Drygt 500 av dammarna ägs av företag, drygt hundra av privatpersoner och föreningar och drygt 100 av kommuner. Dammarna i två län saknar i registret uppgifter om vattenvolumens storlek. Utredningen bedömer att antalet anläggningar som har en vattenvolym som skulle frisläppas vid dammbrott större än 50 000 m³ till fler än 730 eftersom dammregistret är under uppbyggnad.

Sammanställningen av dammanläggningar som årsrapporterats omfattar som tidigare nämnts 510 dammanläggningar i konsekvensklass 1A, 1B och 2 enligt klassificeringssystemen i RIDAS och GruvRIDAS. Denna sammanställning omfattar troligen de flesta dammar med betydande konsekvenser i händelse av dammbrott. Totalt sett är det cirka 700 dammar i sammanställningen. Cirka 70 ägare äger dessa 510 dammanläggningar. Ägarna är främst företag, men även kommuner och privatpersoner. Som nämnts i

avsnitt 2.5.2 ägs 350 av de största dammarna av sex stora dammägare inom vattenkraftindustrin.

Vid en samkörning av de två sammanställningarna framkommer att det måste vara minst 915 dammanläggningar som omfattas av kraven på konsekvensutredning, dvs. dammar som kan frisläppa mer än 50 000 m³. I tids- och kostnadsuppskattningar har utredningen använt sig av siffran tusen dammanläggningar som ska konsekvensutredas. Sammanfattningsvis är det allt ifrån privatpersoner som äger en damm till stora kraftbolag som kommer att omfattas av konsekvensutredningskravet.

Samkörningen visar även att den geografiska fördelningen av dammar/dammanläggningar varierar över länen mellan SMHI:s dammregister och Svenska Kraftnäts sammanställning. I SMHI:s register har de flesta län mellan 2–10 procent av dammarna i sina län men Värmland har över 25 procent av dammarna. Dammanläggningarna i Svenska kraftnäts sammanställning har en annan fördelning, där är de flesta dammanläggningarna belägna i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland, Dalarna, Gävleborg, Värmland och Örebro.

8.6 Regleringen om klassificering i miljöbalken

Utredningen har haft att överväga om den föreslagna regleringen om dammsäkerhet ska införas i MB eller i en helt ny lag.

Dammar, inkluderat gruvdammar och skyddsvallar, utgör vattenanläggningar enligt 11 kap. MB. Dessa tillståndsprövas i enlighet med bestämmelserna i nämnda regelverk. Regler om tillsyn över dessa anläggningar liksom bestämmelser om egenkontroll finns likaså i MB och därtill hörande förordning.

En ny dammsäkerhetslag skulle innebära att bestämmelser om klassificeringssystem, tillsyn och egenkontroll avseende dammar skulle specialregleras. Fördelen med ett sådant system skulle vara att det blir tydligt för aktörerna vad som är särskilt reglerat för dammar. Ett sådant system finns t.ex. i Finland där motsvarande bestämmelser finns i en dammsäkerhetslag. Till skillnad från Sverige har dock Finland inte någon motsvarighet till MB utan har sin vattenrättsliga reglering i en särskild vattenlag. Även Norge har en motsvarande vattenlag. Den särskilda dammsäkerhetsregleringen med bestämmelser om bl.a. klassificering, tillsyn och egenkontroll finns i en särskild dammsäkerhetsföreskrift.

En särskild dammsäkerhetslag i Sverige skulle ändå juridiskt-tekniskt behöva kopplas ihop med MB eftersom den grundläggande regleringen kring anläggningarna om bl.a. tillstånd, strikt ansvar och underhållsskyldighet finns där. Om en utgångspunkt tas i MB innebär det också att balkens generella bestämmelser om tillsyn, avgifter m.m. kan tillämpas.

Sammanfattningsvis har utredningen funnit att det är ett lämpligt förfarande att reglera de nya bestämmelserna om klassificeringssystemet i MB. I samband med att detta förslag föreslår även utredningen vissa redaktionella ändringar i 11 kap MB. Syftet med dessa ändringar är inte att ändra bestämmelsernas innebörd.

8.7 Jämförelser mellan klassificeringssystem

Som nämnts i kapitel 6 har branschen i sina riktlinjer ett system för konsekvensklassificering. Utredningens bedömning är att det system som finns framtaget inom ramen för RIDAS kan utgöra en utgångspunkt för bedömningen av konsekvenser enligt utredningens förslag. Dammsäkerhetsklasserna enligt utredningens förslag kan även jämföras med annan riskindelning enligt andra regelverk som berör dammar. Utöver konsekvensklasserna i RIDAS kan de föreslagna dammsäkerhetsklasserna även jämföras med klassificeringar i riktlinjerna för dimensionerande flöden, LSO och utvinningsavfallsförordningen. I tabellen nedan redogörs för utredningens syn på hur förhållandena kan se ut mellan regelverken.

Tabell 8.2 Dammsäkerhetsklasser i förhållande till andra klasser för dammar

Andra regleringar och riktlinjer	Dammsäkerhetsklass A	Dammsäkerhetsklass B	Dammsäkerhetsklass C
RIDAS 2012	KK ¹ 1+	KK 1	KK 2
RIDAS 2008 och GruvRIDAS 2010	KK 1A (översta skiktet)	KK 1A (lägre skiktet), KK 1B	KK 2
Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar	FLK ² I (översta skiktet)	FLK I (lägre skiktet)	FLK II
Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor	Farlig verksamhet	Farlig verksamhet ³	-
Förordning (2008:722) om utvinningsavfall	Riskanläggning	Riskanläggning	Riskanläggning ⁴

¹ Konsekvensklass² Flödesdimensioneringsklass³ I de fall grunden för beslut om farlig verksamhet är konsekvenser av ett dammbrott⁴ I de flesta fall

I den mån en dammanläggning redan omfattas av legala regleringar eller branschriktlinjer förhåller sig klassificeringen enligt dessa bestämmelser och riktlinjer till dammsäkerhetsklasserna enligt ovanstående tabell. Utredningen menar att det system för dammsäkerhetsklassificering som nu föreslås bör kunna ersätta eller vara vägledande för andra konsekvensbaserade klassificeringar. Det innebär att andra klassificeringar såsom konsekvensklasserna enligt RIDAS och GruvRIDAS kan komma att ersättas på sikt. När riktlinjerna uppdateras kan dammsäkerhetsklasserna ersätta konsekvensklasserna.

Även flödesdimensioneringsklasserna kan ersättas av dammsäkerhetsklasser på sikt. När riktlinjerna uppdateras kan dammsäkerhetsklasser föras in i stället för flödesdimensioneringsklasser. Metoderna för beräkning av dimensionerande flöden kan därefter utgå från dammsäkerhetsklassen för anläggningen i stället för

anläggningens flödesdimensioneringsklass. Särskild hänsyn får dock tas till att det är konsekvenser av dammbrott vid höga flöden som avses vilket ska framgå av konsekvensutredningen.

En anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön kan efter länsstyrelsens beslut omfattas av 2 kap. 4 § LSO. Enligt utredningen överensstämmer de konsekvenser som ett dammbrott i en damm i klass A och B kan medföra med sådana allvarliga skador som åsyftas i samma lagstiftning. Detta innebär att klassificeringen av dammar i dammsäkerhetsklass A och B och de konsekvensutredningar som upprättats för sådana dammar kan vara vägledande för länsstyrelserna även i deras överväganden och beslut om verksamhet vid dammarna ska betraktas som farlig verksamhet enligt LSO.

I utvinningsavfallsförordningen avses med riskanläggning en avfallsanläggning som vid en riskbedömning, där man beaktar anläggningens nuvarande och framtida storlek, lokalisering och miljöpåverkan, ger grund för antagandet att en allvarlig olycka skulle kunna inträffa om ett upplag kollapsar, en fördämning rämnar eller till följd av någon annan brist i anläggningen eller felaktig drift av den. Gruvdammar i dammsäkerhetsklasserna A och B kan enligt utredningen säkerligen likställas med riskanläggningar enligt utvinningsavfallsförordningen och detsamma lär troligen gälla för gruvdammar i dammsäkerhetsklass C.

9 Egenkontroll och rapportering

9.1 Egenkontroll och rapportering

Utredningens förslag: Ägare av en dammanläggning med en eller flera dammar i dammsäkerhetsklass A–C ska upprätta övergripande mål och handlingsprinciper för kontroll av risken för dammbrott. Ägaren ska upprätta och arbeta enligt ett säkerhetsledningssystem som klargör hur målen ska uppfyllas. 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 allvarliga risker,
3. drift, tillståndskontroll och underhåll,
4. hantering av förändringar,
5. planering för nödsituationer, och
6. revision och översyn.

Ägare av en dammanläggning i dammsäkerhetsklass A–C ska utföra periodiska helhetsbedömningar av dammanläggningens säkerhet. Bedömningen ska utföras vart tionde år eller oftare om särskilda skäl föreligger.

Ägare av en dammanläggning i dammsäkerhetsklass A–C ska årligen genomföra en dammsäkerhetsrapportering till tillsynsmyndigheten. Dammägare som inte lämnar sin dammsäkerhetsrapportering inom angiven tid ska kunna påföras en miljöstraffavgift.

Svenska kraftnät ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i samt omfattning och dokumentation av säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och dammsäkerhetsrapportering. Föreskrifterna kan ange differentiering mellan dammsäkerhetsklasserna.

Ägare till sådana gruvdammar som utgör en riskanläggning enligt förordningen (2008:722) om utvinningsavfall omfattas inte av kravet på säkerhetsledningssystem eftersom detta krav redan finns i nämnda förordning.

MB:s efterlevnad bygger i huvudsak på att ägaren har en väl fungerande egenkontroll och att tillsynsmyndigheten genom tillsyn kontrollerar att den är ändamålsenligt utformad. Utredningen har enligt sitt direktiv haft i uppdrag att föreslå preciserade krav på verksamhetsutövarens strategi och ledningssystem samt rutiner för egenkontroll. Därutöver ska utredningen föreslå lagstiftning eller andra åtgärder för att möjliggöra en strukturerad rapportering från dammägare till tillsynsmyndigheten. Syftet med en sådan reglering är att möjliggöra en god insyn för tillsynsmyndigheten men också att stärka ägarnas egenkontroll.

De förslag som anges nedan ska gälla endast för dammanläggningar med en eller flera dammar i dammsäkerhetsklass A, B eller C. För gruvdammar görs emellertid ett undantag då dessa för det fall de utgör riskanläggningar redan omfattas av vissa av de angivna kraven genom utvinningsavfallsförordningen.

9.2 Säkerhetsledningssystem och övergripande mål

För att planera och följa upp en verksamhet behövs mål. Utredningen föreslår att ägare till dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A, B och C upprättar övergripande mål för dammsäkerhetsarbetet och handlingsprinciper för kontroll av risken för dammbrott. De styrande principerna i avsnitt 8.2.1 bör utgöra en grund för de övergripande mål och handlingsprinciper som en dammägare bör utarbeta för sin verksamhet. Dessa övergripande mål och handlingsprinciper bör i sin tur genomsyra det säkerhetsarbete som beskrivs i ett säkerhetsledningssystem.

Säkerheten vid en verksamhet är beroende av den övergripande organisationen. 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. Det kan åstadkommas genom ett säkerhetsledningssystem och ska avse en beskrivning av hur ägaren arbetar med ovanstående frågor.

Utredningen föreslår därför att det införs ett krav för ägaren av en dammanläggning med en eller flera dammar i dammsäkerhetsklass A, B eller C att utforma och arbeta i enlighet med ett säkerhetsledningssystem. Systemet bör omfatta den del av det allmänna ledningssystemet som gäller organisationsstruktur, ansvarsfördelning samt metoder, förfaranden, processer och resurser. Utredningen har i framtagnad av nedanstående förslag utgått ifrån kravet på säkerhetsledningssystem som anges i utvinningsavfallsförordningen.

Följande delområden ska enligt utredningen inkluderas i dammägarens säkerhetsledningssystem:

1. organisation och definierade uppgifter, ansvarsområden och kompetenskrav för den personal som deltar i arbetet med dammsäkerhet,
2. identifiering och bedömning av allvarliga risker,
3. drift, tillståndskontroll och underhåll,
4. hantering av förändringar,
5. planering för nödsituationer, och
6. revision och översyn.

Utrymme för enskilda dammägare att utforma system som är anpassade för den egna verksamheten bör ges, men alla delområden ska inkluderas. Respektive delområde beskrivs ytterligare i kommande avsnitt.

Ett säkerhetsledningssystem består av organisationsbeskrivningar och instruktioner som definierar ansvar och befogenheter, samt hur olika arbetsmoment ska utföras. Utredningen föreslår att ägaren i ett särskilt dokument översiktligt beskriver hur säkerhetsledningssystemet är uppbyggt. I dokumentet som beskriver säkerhetsledningssystemet bör även de övergripande målen och handlingsprinciperna för kontroll av risken för dammbrott anges. Dokumentet ska ges in till tillsynsmyndigheten i samband med årsrapporteringen, se avsnitt 9.4.

Ägare med ett stort antal dammanläggningar bör ha mer omfattande säkerhetsledningssystem än ägare med endast en eller

ett fåtal dammanläggningar. T.ex. skulle en mer omfattande DTU-manual kunna tjäna som säkerhetsledningssystem för en ägare av en eller ett fåtal dammanläggningar.

Det närmare innehållet och krav på dokumentation i de olika delområdena bör anges i föreskrifter meddelade av Svenska kraftnät. Säkerhetsledningssystemet samt dessa dokumentationskrav utgör utredningens förslag på preciserade krav på rutiner för egenkontroll. Kraven bör differentieras mellan de olika dammsäkerhetsklasserna.

9.2.1 Organisation och personal

Ägaren ska definiera uppgifter, ansvarsområden och kompetenskrav för den personal som deltar vid hanteringen av dammsäkerhet på alla nivåer inom organisationen. I förekommande fall ska även entreprenörers organisationer omfattas. Ägaren ska ha metoder och rutiner för att identifiera personalens utbildningsbehov och tillhandahålla den utbildning som är nödvändig.

9.2.2 Identifiering och bedömning av allvarliga risker

Ägaren ska ha metoder och rutiner för systematisk identifiering och bedömning av allvarliga risker. Identifieringen och bedömningen av risker ska avse sådana händelser och förhållanden som kan leda till dammbrott. Identifieringen kan ske genom tillståndskontroll av anläggningen, se avsnitt 9.2.3, eller genom analyser av olika slag. Bedömningen av risker ska göras med avseende på dammsäkerheten, dvs. risken för dammbrott.

Händelser på och vid anläggningen som kan leda till dammbrott ska identifieras och bedömas för respektive dammanläggning. Såväl normala som onormala driftförhållanden ska beaktas. Utredningen menar att det i föreskrift från Svenska Kraftnät bör ställas krav på en dokumenterad analys med ovanstående innehåll. Syftet med analysen är att såväl ägaren som tillsynsmyndigheten ska få en god bild av vilka händelser vid anläggningen som skulle kunna leda till dammbrott. Analysen måste därför utgå från anläggningens aktuella tillstånd och därmed beakta eventuella brister och svagheter som finns på anläggningen eller liknande anläggningar. Vidare ska omständigheter såsom tveksamheter i tillförlitligheten för avbörd-

ningssystem, problem med drivgods, osäkerhet om grundläggningsförhållanden anges. Antagonistiska handlingar ska också beaktas liksom händelser som kan inträffa inom den egna organisationen. Kartläggningen ska göras i rimlig utsträckning i förhållande till de konsekvenser ett dammbrott kan få.

Analysen kan användas som underlag för verksamhetsutövarens övervakning av dammens tillstånd och för att förebygga att en incident leder till dammbrott. Den kan även utgöra ett underlag för verksamhetsutövarens beredskapsplaner, så att de upprättas för händelser som kan vara kritiska för just den anläggningen.

Analysen ska förnyas i samband med helhetsbedömningen som föreslås i avsnitt 9.3 eller tidigare om det finns särskilda skäl. Förändringar i anläggningen, verksamheten, organisationen, bemanningen eller rutiner kan föranleda att analysen måste uppdateras. Analysens omfattning och detaljeringsgrad ska anpassas till den dammsäkerhetsklass anläggningen tillhör.

Även helhetsbedömningarna av anläggningarnas säkerhet görs med syftet att identifiera och bedöma allvarliga risker, se avsnitt 9.3.

I kapitel 8 föreslås att det för varje damm upprättas en konsekvensutredning i vilken det beskrivs de konsekvenser ett dammbrott skulle kunna medföra. Även arbetet med att bedöma konsekvenserna av ett dammbrott utgör en del av identifieringen av riskerna med verksamheten vid dammen. Rutiner för att hålla konsekvensutredningen uppdaterad ska därför utgöra en del av säkerhetsledningssystemet.

9.2.3 Drift, tillståndskontroll och underhåll

Ägaren ska ha metoder, rutiner och instruktioner för säker drift, tillståndskontroll och underhåll av företagets dammanläggningar. För detta bör ägaren för respektive dammanläggning ha en DTU-manual. En manual bör innehålla dokumentation, rutiner och tillvägagångssätt för dammanläggningens drift, övervakning, tillståndskontroll samt kontinuerliga underhåll och skötsel. Den bör även innehålla uppgifter om ansvarsfördelning och aktuell organisation för dammanläggningen.

Det närmare innehållet i DTU-manualen kan framgå i föreskrift. DTU-manualen ska enligt utredningen vara dokumenterad och hållas uppdaterad. I nödvändiga delar ska den vara tillgänglig för driftpersonalen vid anläggningen.

Det bör även i föreskrift anges att dammägaren ska ha dokumenterat hur beräkningar av dimensionerande flöden för anläggningen gjorts. Förutsättningar, underlag, beräkningsmetod och resultat ska framgå av dokumentationen. Beräkningarna och dokumentering av beräkningarna bör i dagsläget göras i enlighet med riktlinjer om bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar. Riktlinjerna finns beskrivna i avsnitt 6.2.3.

9.2.4 Hantering av förändringar

Ägaren ska ha metoder och rutiner för planering och genomförande av ändringar av dammanläggningar och i förekommande fall för nybyggnation av anläggningar.

9.2.5 Planering för nödsituationer

Ägaren ska ha metoder och rutiner för att planera för förutsebara nödsituationer genom systematisk analys samt för att utarbeta, öva och se över beredskapsplaner som kan tillämpas vid sådana nödsituationer.

På såväl företags- som anläggningsnivå ska ägaren ha beredskapsplaner som specificerar de åtgärder som ska vidtas för att förebygga att en incident eller händelse leder till dammbrott samt hur alarmering av kommunens organisation ska göras i händelse av en incident. Beredskapsplanerna ska vara dokumenterade och revideras vid behov. Det specifika kravet och innehållet i en beredskapsplan bör enligt utredningen anges i föreskrift meddelad av Svenska kraftnät.

Rutiner för samverkan och övningar med kommunens organisation för räddningstjänst och med länsstyrelsen bör också beskrivas i verksamhetsutövarens beredskapsplan. När beredskapsplanen upprättas ska dammägaren samråda med kommun och länsstyrelse.

Beredskapsplanerna bör utgå ifrån den analys av händelser som kan leda till dammbrott enligt beskrivningen i avsnitt 9.2.2 och konsekvensutredningen som beskrivs i kapitel 8.

Beredskapsplanerna bör enligt utredningen innehålla följande information på företags- och/eller anläggningsnivå:

- namn eller befattning på de personer som har befogenhet att starta en intern räddningsinsats, samt på de personer som har till

uppgift att sköta samordningen av omedelbara räddningsinsatser,

- en beskrivning av vilka åtgärder som ska vidtas för att hindra och begränsa skador på dammanläggningen som skulle påverka människors hälsa och miljön för varje situation eller slag av händelse som kan förutses och som i verksamheten kan spela en avgörande roll för uppkomsten av en allvarlig olycka och andra incidenter, även omfattande en redogörelse för säkerhetsutrustning och tillgängliga resurser,
- en beskrivning av rutiner för alarmering av kommunens organisation för räddningstjänst om allvarliga problem uppstår vid dammanläggningen samt vid konstaterade dammbrott och den information som ska lämnas vid alarmering,
- en beskrivning av rutiner för samverkan med kommunens organisation för räddningstjänst vid en olycka, innefattande rutiner för hur stöd ska lämnas vid insatser utanför verksamheten,
- en beskrivning av eventuella system för varning av allmänheten och de åtgärder som ska vidtas vid varning samt de åtgärder i övrigt som syftar till att begränsa skador på människors hälsa,
- en beskrivning av hur personalen utbildas och övas och, i förekommande fall, hur samövning med kommunens organisation för räddningstjänst och länsstyrelsen genomförs.

9.2.6 Revision och översyn

Ägaren ska ha metoder och rutiner för regelbunden systematisk bedömning av, och efter behov uppdatering av, säkerhetsledningssystemet med avseende på de övergripande målen och handlingsprinciperna för kontroll av risken för dammbrott. Även säkerhetsledningssystemets effektivitet och lämplighet samt efterlevnaden ska bedömas vid den regelbundna systematiska bedömningen. Revisionerna bör dokumenteras och rapporteras till tillsynsmyndigheten i samband med årsrapporteringen, se avsnitt 9.4.

9.3 Helhetsbedömning av en dammanläggnings säkerhet

Som en del av de angivna kraven på egenkontrollrutiner inom ramen för säkerhetsledningssystemet som föreslagits i avsnitt 9.2 föreslår utredningen att det införs ett krav på en helhetsbedömning av dammanläggningens säkerhet.

Kravet på helhetsbedömning ska ställas på den som äger en dammanläggning i dammsäkerhetsklass A, B eller C. Det huvudsakliga syftet med en helhetsbedömning är att ge en övergripande bild av dammanläggningens säkerhetsstatus som kan användas som underlag för om organisatoriska eller strukturella förändringar behöver genomföras för att säkerställa en ändamålsenlig säkerhetsnivå. Helhetsbedömningen ska göras utifrån de styrande principer som gäller för aktuell anläggning, se avsnitt 8.2.1.

Helhetsbedömningar av en anläggnings säkerhet ska göras med ett visst intervall. Utredningen anser att ett intervall på tio år är lämpligt om inte särskilda förhållanden föreligger.

Helhetsbedömningen ska svara på om dammanläggningens konstruktion, funktion, organisation och verksamhet motsvarar krav i aktuell reglering, aktuella nationella och internationella föreskrifter och standarder, samt aktuella krav avseende acceptabel risknivå. Dessutom ska den svara på om den aktuella dammsäkerhetsorganisationen och verksamheten är tillräcklig för att säkerställa att säkerhetsnivån uppfylls fram till nästa helhetsbedömning under antagande om fortsatt drift.

Verksamhetsutövarens säkerhetsledningssystem ska beskriva processen för genomförandet av en helhetsbedömning. Bedömningen ska utföras av en expertgruppering i samverkan med ägaren. Grupperingen som utför helhetsbedömningen ska ha tillräckliga kunskaper och erfarenhet och all relevant information för dammens säkerhet ska finnas tillgänglig för gruppens granskning.

Helhetsbedömningen av anläggningens säkerhet ska av expertgrupperingen dokumenteras på ett systematiskt och överskådligt sätt i en samlad rapport och innefatta en sammanfattande bedömning av anläggningens säkerhet. Referenser till bakomliggande underlag och analyser ska vara tydligt angivna. De huvudsakliga slutsatserna och rekommendationerna som framkommer vid helhetsbedömningen ska rapporteras av dammägaren tillsammans med en åtgärdsplan till tillsynsmyndigheten i samband med dammsäkerhetsrapporteringen.

Tillsynsmyndigheten bör ges möjlighet att medverka vid genomförandet av helhetsbedömningen, att ta del av och lämna synpunkter på programmet för helhetsbedömningen och expertgruppens sammansättning samt att medverka vid ett slutseminarium.

Svenska kraftnät bör bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i samt omfattningen och dokumentationen av helhetsbedömningen. Utredningen anser att formerna för helhetsbedömningarnas genomförande bör utvecklas i samverkan mellan myndighet och kraftindustrin/gruvindustrin.

9.4 Årlig dammsäkerhetsrapportering

Ägare till dammanläggningar med en eller flera dammar i dammsäkerhetsklass A, B eller C ska genomföra en årlig dammsäkerhetsrapportering till tillsynsmyndigheten.

Dammsäkerhetsrapporteringens omfattning kan variera beroende på vilka dammsäkerhetsklasser ägarens dammar har. Den årliga rapporteringen föreslås omfatta basrapportering på företagsnivå respektive anläggningsnivå samt i förekommande fall fördjupad dammsäkerhetsrapportering med frekvens anpassad till dammsäkerhetsklassen. Rapporten ska skickas in till tillsynsmyndigheten senast vid ett visst angivet datum.

I avsnitt 11.4.4 föreslår utredningen att Svenska kraftnät ska ges i uppdrag att utreda formerna för en dammsäkerhetsdatabas med erforderliga uppgifter om dammarna som behövs för en god dammsäkerhetstillsyn. Databasen bör utvecklas så att dammägare ska kunna göra rapportering direkt in i databasen och också kunna se information om sina dammar i databasen.

Dessutom bör Svenska kraftnät bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i samt omfattningen av dammsäkerhetsrapporteringen.

Basrapportering

Basrapporteringen ska gälla för samtliga anläggningar med dammar som omfattas av klassificeringssystemet. Rapportering bör dock delas upp på en företags- respektive anläggningsspecifik rapportering.

Basrapporteringen för anläggningarna med dammar i klasserna A, B och C motsvarar i huvudsak den årsrapportering som Svenska

kraftnät har utarbetat rutiner för och som tillämpats i cirka tio år. Basrapportering för företag bör huvudsakligen innehålla:

- beskrivning av företagets övergripande mål och säkerhetsledningssystem, organisationsförändringar, genomförda förändringar i säkerhetsledningssystemet, genomförda revisioner, dammbeståndet som helhet m.m.

Rapportering för respektive anläggning bör huvudsakligen innehålla:

- årtal för upprättande av dammsäkerhetsdokument såsom konsekvensutredning, analys av händelser som kan leda till dammbrott, DTU-manual, beredskapsplan, helhetsbedömning av anläggningens säkerhet.
- beskrivning av under året genomförd tillståndskontroll och identifierade svagheter och en bedömning av dessa med avseende på dammsäkerhet, samt orsaker till förhållandena,
- beskrivning av under året rapporterade driftstörningar och andra händelser med avseende på dammsäkerhet, samt orsaker till och erfarenheter från händelserna,
- beskrivning av under året genomförda samt planerade förändringar på anläggningen.

Fördjupad dammsäkerhetsrapportering

I ägarnas rutiner för egenkontroll bör det ingå att regelbundet sammanställa en samlad lägesbild av dammsäkerheten för respektive dammanläggning. En sådan dokumentation skulle fylla en viktig funktion i ägarens säkerhetsarbete och utgöra en viktig grund för myndigheternas tillsyn. Den fördjupade årsrapporteringen ska motsvara en sådan regelbunden sammanställning.

För dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass A ska rapporteringen vara mer omfattande och beskrivande än vad som krävs i basrapporteringen. Det kan vara motiverat att dammanläggningar med dammar i andra dammsäkerhetsklasser också ska omfattas av kravet på den fördjupade dammsäkerhetsrapporteringen. Det kan t.ex. vara fråga om dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass B som efter genomförd helhetsbedömning visar

brister som motiverar en mer noggrann uppföljning från tillsynsmyndigheten.

Svenska kraftnät erhöll 2010 ett regeringsuppdrag om förstärkt tillsynsvägledning vilket innebär att en process för fördjupad dammsäkerhetsrapportering nu utvecklas i samverkan med berörda dammägare och länsstyrelser, se avsnitt 5.2.5. Under 2012 genomförs försöksrapportering i enlighet med en mall för fördjupad dammsäkerhetsrapportering som innehåller följande:

- Anläggningsdata
- Organisation (dammsäkerhetsorganisation, säkerhetsledningssystem, beredskap)
- Egenkontroll för aktuellt år (tillståndskontroll, oförutsedda händelser, utredningar och åtgärder)
- Säkerhetsbedömning
- Revideringsförteckning
- Åtgärdsplan utifrån konstaterade svagheter

Detta utvecklingsarbete bör ligga till grund för utformningen av den fördjupade dammsäkerhetsrapporteringen.

9.4.1 Miljösanktionsavgift för rapportering

Som nämnts i avsnitt 3.9.2 utgör miljösanktionsavgifter ett av de påtryckningsmedel som används i fråga om bl.a. underlåtenhet att lämna in rapporter inom stadgad tid. Utredningen anser att det i likhet med miljörapporten för miljöfarlig verksamhet ska införas motsvarande möjlighet att påföra en miljösanktionsavgift om verksamhetsutövaren underlåter att inom rätt tid ge in dammsäkerhetsrapporten till tillsynsmyndigheten.

Liksom för miljöfarlig verksamhet kan avgiften differentieras i förhållande till dammsäkerhetsklass. Utredningen föreslår därför att avgiften för underlåtenhet att rapportera inom rätt tid för en anläggning i dammsäkerhetsklass A ska uppgå till 2 000 kr. Motsvarande avgift för anläggningar i dammsäkerhetsklass B och C bör uppgå till 1 000 kr.

9.5 Särskilt om gruvdammar

Gruvdammar omfattas såsom redan nämnts av utvinningsavfallsförordningen. För s.k. riskanläggningar ska verksamhetsutövaren ha en strategi för att förebygga allvarliga olyckor, ett säkerhetsledningssystem, en avfallshanteringsplan och en intern beredskapsplan, se närmare i avsnitt 3.10. Gruvdammar omfattas således redan av vissa av de krav som nu utredningen föreslår.

Utvinningsavfallsförordningen trädde i kraft den 1 september 2008 och är således relativt ny. Utredningen har vid kontakter med länsstyrelserna uppfattat det nya regelverket för gruvdammar som väl fungerande. Det har däremot inte gått att se hur reglerna verkar i alla avseenden. Utredningen har därför bedömt att man bör avvakta innan större förändringar föreslås vad gäller regleringen för gruvdammar. Det är inte heller lämpligt att dubbelreglera krav för vissa verksamheter.

Utredningen har däremot bedömt att det är motiverat att gruvdammar omfattas av de föreslagna dammsäkerhetsklasserna. Att kategorisera en anläggning i riskanläggning eller inte är enligt utredningen ett allt för trubbigt instrument när det kommer till att kunna ställa differentierade krav. Gruvdammar ska därför omfattas av utredningens förslag om att upprätta en konsekvensutredning. Förutom att ligga till grund för bedömningen av dammsäkerhetsklass är syftet med konsekvensutredningen att kartlägga vilka skador som kan uppstå om anläggningen havererar.

Utredningen har också bedömt det motiverat att gruvdammar som klassificerats i dammsäkerhetsklass A, B eller C omfattas av kravet på dammsäkerhetsrapportering. Innehållet och omfattningen av rapporteringen måste självklart anpassas till regleringen i utvinningsavfallsförordningen.

Utvinningsavfallsförordningen innehåller inte heller något krav som motsvarar utredningens förslag om helhetsbedömning av anläggningens säkerhet. Utredningen anser därför att även verksamhetsutövare med gruvdammar som klassificerats i dammsäkerhetsklass A, B eller C ska genomföra helhetsbedömningar av anläggningarnas säkerhet i enlighet med utredningens förslag.

9.6 Motivering till förtydligande av miljöbalkens krav

MB kräver av en dammägare att denne fortlöpande planerar och kontrollerar verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa eller påverkan på miljön, 26 kap. 19 § MB. Dammägaren ska enligt samma stadgande även genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdernas påverkan på miljön. Det är den som bedriver en verksamhet som har störst kunskap om den och dess verkningar. Verksamhetsutövarens ansvar inskränker sig inte till att kontrollera att balkens bestämmelser och för verksamheten särskilt meddelade villkor följs.¹

För den som bedriver yrkesmässig verksamhet föreligger redan i dag krav på riskbedömning och undersökning i egenkontrollförfordningen, se avsnitt 3.8. Enligt egenkontrollförfordningen ska riskerna med verksamheten ifråga fortlöpande och systematiskt undersökas och bedömas från hälso- och miljösynpunkt, 6 §. Likaså ställer förordningen krav på att det ska finnas rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick. Syftet med sådana rutiner är att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön, 5 §. De undersökningar och bedömningar som omnämns samt de kontrollrutiner som ska finnas ska även vara dokumenterade.

Egenkontrollförfordningen ställer även krav på rapportering av driftsstörningar eller liknande händelse till tillsynsmyndigheten, 6 § andra stycket. Det är vanligt att det i tillståndet föreskrivs att verksamhetsutövaren ska utforma och inkomma med ett kontrollprogram till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan även enligt 26 kap. 19 § tredje stycket MB begära att verksamhetsutövaren ska lämna förslag på kontrollprogram eller förbättrande åtgärder.

Enligt utredningen finns det redan i dag utrymme för att ställa de krav på egenkontroll som i ovanstående avsnitt föreslagits med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB och bestämmelserna om egenkontroll i balken samt egenkontrollförfordningen. Dagens system ger dock stort utrymme för uttolkning av de krav tillsynsmyndigheten kan ställa i sin tillsynsutövning och vilken egenkontroll dammägaren anser sig vara skyldig att utföra. Det kan därför skilja stort mellan de olika tillsynsmyndigheternas tillsynsarbete och vilka krav myndigheterna ställer på dammägare inom sitt

¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 279.

tillsynsområde. Likaså kan det skilja mellan olika dammägares åtgärder inom ramen för egenkontroll även om branschens riktlinjer för dammsäkerhet medför en likriktning. Statens insyn i dammägarens säkerhetsarbete blir med dagens system avhängigt hur tillsynsmyndigheten väljer att planera och genomföra sitt tillsynsarbete.

Med tanke på de förödande konsekvenser ett dammbrott i vissa dammar skulle kunna medföra anser utredningen att det är motiverat att ange mer preciserade bestämmelser för vad som ska gälla för dammägarens egenkontroll och vilka krav en tillsynsmyndighet ska ställa i sin tillsyn.

Årsrapportering från verksamhetsutövaren till tillsynsmyndigheten genomförs i dag i stor utsträckning trots att den inte är reglerad. Ett mörkertal avseende årsrapporteringen finns dock eftersom länsstyrelserna inte begär in årsrapportering varje år av alla aktuella dammägare i länet. Årsrapporteringen omfattar således inte alla dammar, alla dammägare eller alla län. I syfte att uppnå likformighet över landet, tydlighet för dammägarna och minskad administration föreslår utredningen att rutinen för verksamhetsutövarnas årsrapportering till tillsynsmyndigheten regleras samt att inrapportering ska göras i en dammsäkerhetsdatabas, se avsnitt 11.4.4. Många av uppgifterna ändras inte från år till år utan dammägaren kan bara bekräfta att förhållandena kvarstår. Enligt utredningen är de efterfrågade uppgifterna motiverade att kontrollera årligen.

Det kan emellertid finnas sådana anläggningar där någon yrkesmässig verksamhet inte bedrivs men där konsekvenserna bedöms bli så omfattande att anläggningen i fråga ska klassificeras i en dammsäkerhetsklass. Enligt utredningen kan det handla om s.k. historiska dammar men även andra anläggningar kan komma i fråga. För de anläggningar där någon yrkesmässig verksamhet inte bedrivs i dag gäller inte egenkontrollförordningens bestämmelser. De av utredningen föreslagna kraven om rutiner för egenkontroll är därför mer långtgående än vad som gäller idag. Utredningen anser dock att det är befogat att ställa dessa krav utifrån de konsekvenser ett dammhaveri kan medföra.

9.7 Uppgifternas användning i annan reglering

Det förenklar för en verksamhetsutövare att kunna använda delar av eller samma underlag för att uppfylla krav enligt olika regelverk. Utredningens bedömning är att de föreslagna rutinerna för egenkontroll och dokumentationen av dessa kan användas för att efterleva krav enligt bestämmelser i bl.a. elberedskapslagen, LSO och säkerhetsskyddslagen. Det är därför viktigt att dessa regelverk beaktas vid framtagandet av de föreskrifter som föreslås.

9.7.1 Elberedskapslagen – Risk- och sårbarhetsanalys

Syftet med elberedskapslagen är att reglera ansvaret för den planering och de åtgärder som behövs för att kunna tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap, se mer om elberedskapslagen i avsnitt 13.4. Fr.o.m. den 1 juli 2012² syftar lagen till att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället.

Efter det att ändringarna i elberedskapslagen har trätt i kraft gäller lagen för elproducenter vilket innebär att ägare av vattenkraftverk med dammar omfattas av lagen. Mer än 95 procent av de dammar som skulle medföra konsekvenser för samhället i händelse av dammbrott används för elproduktion. Det betyder att ägare av dessa anläggningar efter ändringen i elberedskapslagen blir skyldiga att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser avseende säkerheten i den egna verksamheten samt lämna uppgifter till elberedskapsmyndigheten som underlag till den nationella risk- och sårbarhetsanalysen.

Utredningen menar att det finns tydliga kopplingar mellan de krav på rutiner för egenkontroll som föreslås i avsnitten ovan och kravet på att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser enligt elberedskapslagen. Såväl helhetsbedömningen som konsekvensutredningen och analys av händelser som kan leda till dammbrott kan utgöra underlag för risk- och sårbarhetsanalysen. Helhetsbedömningen tar sikte på anläggningens säkerhet och tillstånd. Konsekvensutredningen är relevant då den kan utgöra underlag för att beskriva de störningar i elförsörjningen som ett dammbrott kan medföra.

² Prop. 2011/12:89, Ändringar i elberedskapslagen.

9.7.2 Lagen om skydd mot olyckor – Riskanalys

Utredningen menar att konsekvensutredningen, analysen av händelser som kan leda till dammbrott samt dammsäkerhetsrapporten kan ligga till grund för både dammsäkerhetstillsynen enligt MB och kommunernas tillsyn enligt LSO. Tillsammans skulle dessa dokument kunna utgöra den riskanalys en ägare av en farlig verksamhet ska göra enligt 2 kap. 4 § LSO. Konsekvensbeskrivning som upprättas för att vara underlag för tillsynsmyndighetens beslut om dammsäkerhetsklass kan även utgöra ett underlag för länsstyrelsernas beslut om en anläggning ska omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 4 § LSO.

Likaså kan konsekvensbeskrivningen och analysen av händelser som kan leda till dammbrott utgöra underlag för såväl dammägarens beredskapsplaner för dammbrott som för länsstyrelsens och kommunernas planering av räddningstjänst och krisberedskap.

9.7.3 Säkerhetsskyddslagen – Säkerhetsanalys

Utredningen har i kapitel 13 bedömt att dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A bör utgöra sådana anläggningar som omfattas av säkerhetsskyddslagen. Det innebär att ägarna av dessa anläggningar bl.a. ska genomföra säkerhetsanalyser. Säkerhetsanalysen syfte är att identifiera skyddsvärda anläggningar och skyddsvärd information inom företaget.

Enligt det föreslagna säkerhetsledningssystemet ska dammägaren identifiera och bedöma allvarliga risker med avseende på dammsäkerhet, beroende såväl av naturliga laster som antagonistiska handlingar. Vidare ska ägaren genomföra systematisk identifiering av allvarliga risker som uppkommer under normala och onormala driftförhållanden samt göra en bedömning med avseende på dammsäkerheten. De föreslagna dokumenten som ska upprättas inom dammägarens egenkontroll kan utgöra ett underlag för säkerhetsanalysen. Särskilt kan konsekvensutredningen tillsammans med analyserna av händelser som kan leda till dammbrott utgöra underlag för att identifiera vilka anläggningar som är skyddsvärda och som bör omfattas av säkerhetsskyddslagen.

De dokument och den information som finns om dammanläggningarna ska analyseras i säkerhetsanalysen för att identifiera vad som är skyddsvärd information.

10 Tillsyn av dammsäkerhet

10.1 Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet

Utredningens förslag: Länsstyrelsen ska även fortsättningsvis vara tillsynsmyndighet för dammsäkerhet. Tillsyn av dammsäkerhet ska utgöra ett eget tillsynsområde som särskiljs från övrig vattenverksamhet. Det möjliggör planering och uppföljning av dammsäkerhetstillsynen.

I de län där det finns en dammanläggning i dammsäkerhetsklass A bör det finnas en dammsäkerhetshandläggare som uteslutande arbetar med dammsäkerhetstillsyn och andra ärenden som berör dammsäkerhet. Ett nätverk för dammsäkerhetshandläggare bör bildas. Nätverket ska bestå av dammsäkerhetshandläggarna på länsstyrelserna och Svenska kraftnät. Nätverket ska verka för utökad samverkan och utveckling av dammsäkerhetstillsynen.

I de län som inte har en dammanläggning i dammsäkerhetsklass A och därför inte någon särskild dammsäkerhetshandläggare, bör dammsäkerhetstillsynen över dammanläggningar i dammsäkerhetsklass B och C bedrivas av vattenhandläggare. Dessa handläggare svarar även för tillsynen över övrig vattenverksamhet. Dammsäkerhetstillsyn bör bedrivas i fyra steg; planera tillsynsverksamheten, skrivbordstillsyn av dammsäkerhetsrapportering, planera och genomföra tillsynsbesök samt utvärdera, dokumentera och rapportera.

Det behövs sammanlagt sju–nio årsarbetskrafter för den löpande operativa dammsäkerhetstillsynen av dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A, B och C i hela landet.

För övriga dammanläggningar, dammanläggningar som inte enligt beslut tillhör dammsäkerhetsklass A, B eller C, kan tillsynen bedrivas på samma sätt som i dag. Det innebär att

handläggaren utför tillsyn över all vattenverksamhet, inklusive dammsäkerhet, vid dammanläggningen.

Dammsäkerhetshandläggare behöver ha kompetens inom framförallt dammbyggnad och dammsäkerhetsarbete. Därutöver behöver en handläggare kompetens inom tillsynsmetodik och juridik.

10.1.1 Utredningsuppdraget och kort bakgrund

Utredningen har i uppdrag att, om lämpligt, föreslå överföring av tillsyn avseende dammsäkerhet till en annan myndighet. Likaså ska utredningen utreda hur ansvarsfördelningen mellan tillsynsvägledande myndighet och tillsynsmyndighet lämpligen bör ordnas vad gäller tillsyn av dammar med särskilt stora konsekvenser i händelse av dammbrott.

Den operativa dammsäkerhetstillsynen enligt MB bedrivs av länsstyrelserna. Dammsäkerheten ingår som en del i länsstyrelsernas tillsyn över vattenverksamhet. Utredningen har bedömt att länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn varit otillräcklig, se avsnitt 5.3.6. Det har berott på begränsade resurser för tillsyn av vattenverksamheter i allmänhet och dammsäkerhet i synnerhet. Generellt gäller att ingen eller mycket liten tid används för egeninitierad tillsyn av dammsäkerhet. Majoriteten av länsstyrelserna uppger att de ägnar 1–2 veckor per år åt dammsäkerhetstillsyn¹.

Dammsäkerhetstillsynen hanteras oftast av vattenhandläggare på länsstyrelsen, utan erfarenhet av dammsäkerhetsarbete från tidigare anställningar. Flera länsstyrelser anser att det är svårt att upprätta och bibehålla erforderlig dammsäkerhetskompetens inom länsstyrelsen.

10.1.2 Länsstyrelsen kvar som tillsynsmyndighet

Länsstyrelsen är en etablerad tillsynsmyndighet med en omfattande kompetens och erfarenhet av tillsyn. Tillsyn såsom myndighetsuppgift utgör en central del i myndighetens verksamhet. Utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska länsstyrelsen arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika

¹ Länsstyrelsernas Tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter (Fi2008/3093).

samhällsintressen. Det innebär att länsstyrelsen har ett ansvar att väga olika intressen mot varandra.

Länsstyrelsen har ett brett tillsynsansvar. I fråga om dammar omfattar uppdraget vattenverksamhetstillsyn vari dammsäkerhetstillsyn ingår. Utöver det har länsstyrelsen ett omfattande ansvar för samordningen av krisberedskap inom länet. För att upprätthålla en god dammsäkerhet krävs en samordning mellan dessa ansvarsområden. Ibland kan avvägningar behöva göras mellan olika intressen. Förutsättning för en bra samordning och möjligheten att göra avvägningar kan enligt utredningen lättare uppnås om dammsäkerhetstillsynen ligger kvar på länsstyrelsen. Det finns därför stora fördelar med att tillsynsuppgiften för dammsäkerhet även i fortsättningen ligger kvar på länsstyrelsen.

Ett behov av lokalkännedom föreligger vad gäller bedömningen av konsekvenser och lämpliga beredskapsåtgärder. Kunskap om vilka risker som finns inom länet och hur dessa kan påverka omgivningen besitter länsstyrelsen.

Som utredningen kommer att återkomma till under avsnitt 10.2 krävs inte alltid ett besök på dammen i fråga för att tillsyn ska kunna utövas. Det är däremot enligt utredningen en fördel med inte allt för långa avstånd till tillsynsobjekten.

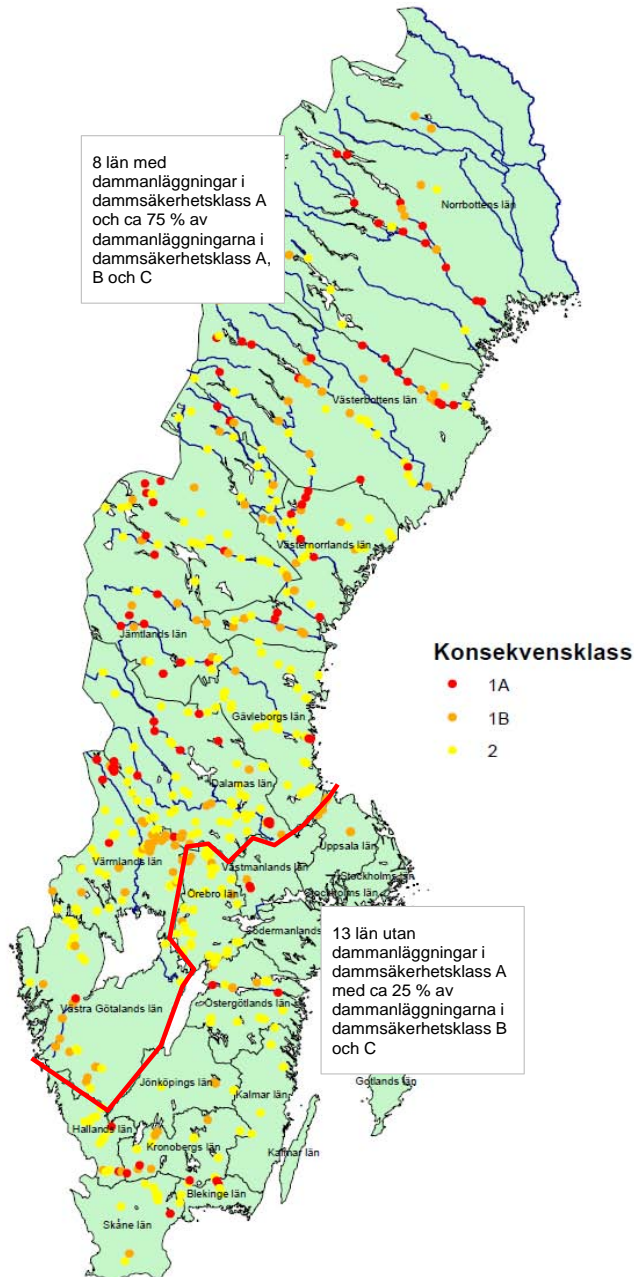
Trots goda förutsättningar för att utöva dammsäkerhetstillsyn anser utredningen att tillsyn över dammsäkerhet, såsom den utövats hittills, inte har varit tillfredsställande, se mer i avsnitt 5.3.6. För att uppnå en mer effektiv och likriktad tillsyn krävs att tillsynen utförs av handläggare med dammsäkerhetskompetens och enligt en utarbetad tillsynsrutin. En samlad kompetens är en förutsättning för en effektiv och ändamålsenlig dammsäkerhetstillsyn. Högre effektivitet förutsätter även att de som arbetar med tillsynen kan ägna sig fullt ut åt arbetsuppgiften under större delen av sin arbetstid. En arbetsuppgift utförs bättre ju mer frekvent den utförs. Under förutsättning att kompetensen ökar och betydligt mer resurser tillförs anser utredningen att dammsäkerhetstillsynen i dammsäkerhetsklass A–C kan utföras av länsstyrelsen. Dessutom krävs ett mer omfattande stöd från den tillsynsvägledande myndigheten.

10.1.3 Dammsäkerhetshandläggare på länsstyrelser i län med dammar i dammsäkerhetsklass A

I avsnitt 8.2.1 anges styrande principer för dammsäkerhetsarbetet. Principerna ska utgöra grunden för den kravställning som gäller för bl.a. för tillsynsmyndighetens tillsyn. För en dammanläggning i dammsäkerhetsklass A är det med stöd av de styrande principerna mer motiverat att tillsynsmyndigheten satsar mer resurser och dammsäkerhetskompetens än för dammanläggningar i de lägre klasserna. Konsekvenserna av ett dammbrott i en damm i dammsäkerhetsklass A skulle bli så omfattande att det bör krävas av tillsynsmyndigheten att hålla med den högsta kompetensen på tillsynsutövningen för dessa dammar. En ändamålsenlig dammsäkerhetstillsyn över dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A bör därför bedrivas av tillsynshandläggare med särskild dammsäkerhetskompetens. Länsstyrelser i de län som har dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A bör därför enligt utredningen ha en särskild dammsäkerhetshandläggare. Kompetensutveckling av dammsäkerhetshandläggare vid dessa länsstyrelser kommer även att främja dammsäkerheten i landet. Vilken kompetens som avses återkommer utredningen till i avsnitt 10.3.

Med stöd av Svenska kraftnäts pågående regeringsuppdrag där dammanläggningar som vid dammbrott kan orsaka svår påfrestning för samhället har identifierats, se avsnitt 5.2.5, uppskattar utredningen att dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A kommer att finnas i följande sju län: Norrbottens län, Västerbottens län, Väster-norrlands län, Jämtlands län, Dalarnas län, Värmlands län och Västra Götalands län. Utöver att samtliga dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A troligtvis finns i dessa län finns enligt utredningens bedömning även cirka 70 procent av dammanläggningarna i dammsäkerhetsklass B och C här.

Diagram 10.1 Karta över de län som enligt utredningens förslag bör ha en dammsäkerhetshandläggare. (Visar också dammanläggningar i konsekvensklass 1A, 1B och 2 enligt RIDAS och GruvRIDAS)



Källa: Svenska kraftnät.

Tillsyn av anläggningar i dammsäkerhetsklass B och C kräver också dammsäkerhetskompetens. Utredningen anser emellertid att det är mest angeläget att kompetens byggs upp på de länsstyrelser som har tillsynsansvar över dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A. Som angetts ovan kommer cirka 70 procent av dammanläggningarna i dammsäkerhetsklass B och C ligga i berörda län. Det innebär att även tillsynen över dessa anläggningar kommer att utövas av en särskild dammsäkerhetshandläggare.

10.1.4 Vilka län ska ha en dammsäkerhetshandläggare?

Som redan nämnts bedömer utredningen att antalet län med dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A kommer att uppgå till sju. Dessa län har även flertalet av dammanläggningarna i dammsäkerhetsklass B och C.

Gävleborgs län har ingen dammanläggning i dammsäkerhetsklass A men relativt många dammanläggningar i B och C. Om även Gävleborgs län inkluderas i de antal län som bör ha en dammsäkerhetshandläggare kommer tillsynen över cirka tre fjärdedelar av dammanläggningarna i dammsäkerhetsklass A–C utövas av dammsäkerhetshandläggare. Gävleborgs län ligger i nedre delen av Ljusnan. Om även Länsstyrelsen i Gävleborgs län förstärks med en dammsäkerhetshandläggare kommer de tio stora kraftverksälvarna ligga i län vars länsstyrelser har en särskild dammsäkerhetskompetens. Det är en fördel för genomförande och uppföljning av samordnad beredskapsplanering för dammbrott som bedrivs älvsvi i de stora reglerade älvarna.

De åtta länen sammanfaller i princip med avgränsningen för de tre vattendistrikten Bottenviken, Bottenhavet och Västerhavet. Det är också en fördel då utvecklingsprojekt kan bedrivas inom ramen för vattendistriktet. Vattendistriktet är viktiga geografiska områden som utgörs av huvudavrinningsområden i Sveriges vattenförvaltning, vilka utgör grund för genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten² samt för genomförandet av översvämningdirektivet³.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

³ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningrisker.

De övriga 13 länen som är belägna i södra och sydöstra Sverige har tillsammans cirka 25 procent av dammanläggningarna i dammsäkerhetsklass B och C. I dessa län kommer dammsäkerhetstillsynen att utgöra en relativt liten arbetsuppgift motsvarande högst 0,2 årsarbetskrafter. Utredningen anser att vattenhandläggare i dessa län bör genomföra dammsäkerhetstillsynen samtidigt som de bedriver övrig vattenverksamhetstillsyn för dessa dammar. Tillsynen kan utföras på det sätt som beskrivs i avsnitt 10.2. Den uppskattade tiden för dammsäkerhetstillsyn är alldeles för liten för att en handläggare skulle kunna arbeta uteslutande med dammsäkerhetsfrågor. Vattenhandläggarna på berörda länsstyrelser bör i stället utbildas i dammsäkerhet. Det nedan beskrivna nätverket för dammsäkerhetshandläggare kan även vara stöd för tillsynsutövningen i dessa län.

Utredningen vill i sammanhanget understryka att det inte finns något hinder för att en särskild dammsäkerhetshandläggare utövar dammsäkerhetstillsyn även i de övriga 13 länen. Vissa av dessa län har ett stort antal dammanläggningar i konsekvensklass 2 enligt RIDAS som kan komma att klassificeras i förslagets dammsäkerhetsklass C. Bl.a. Örebro län har cirka 50 dammanläggningar i konsekvensklass 2. Utredningen bedömer emellertid att det inte är lika angeläget att dammsäkerhetskompetensen stärks i de län som endast har många dammanläggningar i den lägsta dammsäkerhetsklassen.

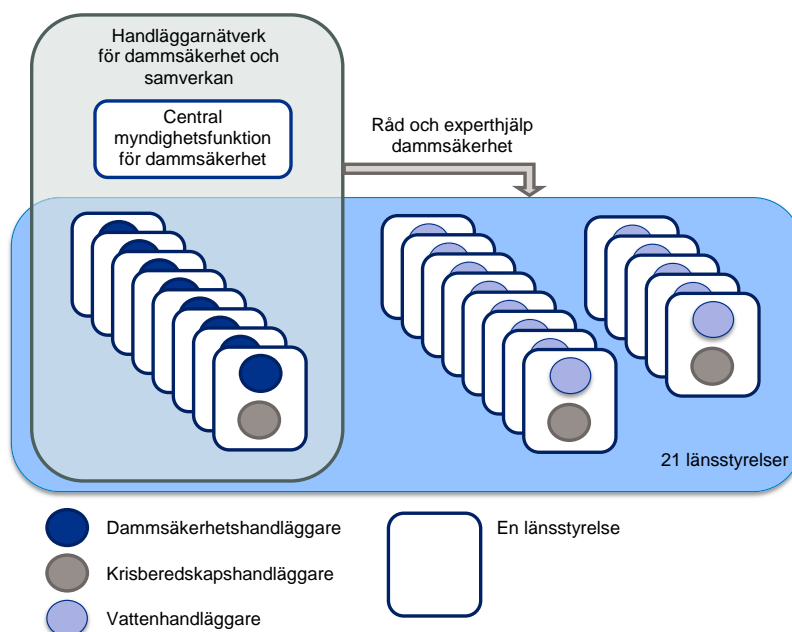
10.1.5 Nätverk för dammsäkerhetshandläggare och utökad samverkan

En förutsättning för effektivitet är att möjliggöra erfarenhetsutbyte dammsäkerhetshandläggarna emellan. En samlad tillsynsorganisation som utbyter erfarenheter medför också att tillsynen utförs på ett likformigt sätt i hela landet. En mer sammanhållen dammsäkerhetstillsyn ger en större förutsägbarhet för samtliga inblandande aktörer. Utredningen anser att en samlad tillsynsorganisation kan organiseras genom nära samverkan mellan dammsäkerhetshandläggarna på de utpekade länsstyrelserna. Samverkan bör konkretiseras i ett handläggarnätverk där också dammsäkerhetshandläggarna på Svenska kraftnät ingår.

Inom ramen för Svenska kraftnäts regeringsuppdrag om tillsynsvägledning, se avsnitt 5.2.5, håller formerna för ett nätverk att

bildas. Regelbundna handläggarträffar hålls med inriktning på tillsynen av dammarna med störst konsekvenser vid dammbrott. Utredningen menar att det är rätt väg att utveckla dammsäkerhetstillsynen. Ett handläggarnätverk möjliggör att likvärdiga tillsynsmetoder och bedömningar utarbetas vilket är förutsättningen för en effektiv och likvärdig tillsyn. Genom Svenska kraftnäts medverkan kan nationella metoder för tillsyn utvecklas samt internationella erfarenheter inarbetas i metoderna.

Diagram 10.2 Handläggarnätverk för dammsäkerhet och samverkan



Nätverket kommer på så sätt att bestå av handläggare från såväl länsstyrelser som Svenska kraftnät med specialiserade kunskaper inom dammsäkerhetsområdet. Dessa dammsäkerhetshandläggare kan utöver att utöva dammsäkerhetstillsyn över dammarna i det egna länet ha till uppgift att bistå de andra länsstyrelserna med råd och stöd i frågor om dammsäkerhet. De kan även medverka vid tillsynsbesök i andra län än sitt eget. Möjligheten att delta i en annan länsstyrelses beredning av ärenden eller beslut är reglerat i 45 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Nätverket kan även vara ett forum för att utforma nationella tillsynsplaner samt initiera särskilda tillsynsinsatser och tillsynslyft.

Dammsäkerhetshandläggarna måste samverka med krisberedskapshandläggarna om krisberedskapsarbetet vad gäller samordnad beredskapsplanering för dammbrott i de reglerade älvarna samt vid beslut om dammsäkerhetsklass. Krisberedskapshandläggarna i de berörda åtta länen bör också ingå i handläggarnätverket. De särskilda dammsäkerhetshandläggarna kan även utgöra stöd vid beslut om farlig verksamhet enligt LSO.

För dammsäkerhetshandläggarna är det viktigt att ha ett nära samarbete med de vattenhandläggare som har ansvar för den ordinarie miljöbalktillsynen i det egna länet. Dessa handläggare har ansvar för tillsynen av vattenverksamheten i enlighet med MB:s bestämmelser för alla vattenverksamheter inklusive dammarna i länen.

10.1.6 Koncentration av dammsäkerhetstillsyn

Utredningen har övervägt att föreslå en koncentration av dammsäkerhetstillsynen till några få länsstyrelser i stället för att låta tillsynen vara kvar på samtliga länsstyrelser. Såsom redogjorts för ovan har dock utredningen funnit att övervägande skäl talar för att låta tillsynen ligga kvar på samtliga länsstyrelser.

Koncentration av länsstyrelseverksamhet har skett tidigare. Bl.a. har tillsynen över stiftelser koncentrerats till sju länsstyrelser. Med koncentration avses åtgärder – i regel författningsändringar – för att samla ansvaret för en viss verksamhet till ett mindre antal länsstyrelser. Det innebär att dessa länsstyrelser fullgör verksamheten även i andra län än i det egna. Ansvaret avser såväl beredning som beslutsfattande inom det aktuella verksamhetsområdet.

Syftet med koncentration är att uppnå en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser, såväl ekonomiska som personella. Ytterligare ett syfte är att säkerställa en väl fungerande rättsäkerhet. Likformigheten kan bli lidande i de fall där flera olika myndigheten har samma uppgift men inom olika geografiska områden. Behovet av en enhetlig praxis var t.ex. ett av de bärande argumenten för att koncentrera tillsynen över stiftelser till sju länsstyrelser.

I prop. 2011/12:31 anges ett antal kriterier för koncentration som enligt regeringen är lämpade som utgångspunkt vid en analys

av en verksamhets lämplighet för koncentration. Bl.a. nämns att det bör finnas ett behov av likformigt utförande, att sambandet med länsstyrelsens kärnverksamhet är begränsat, att besöksfrekvensen är låg, att behovet av externa besök är begränsat, att behovet av lokalkännedom är begränsat, samt att verksamheten har en liten omfattning och hög komplexitet.

Dammsäkerhet är ett av länsstyrelsens verksamhetsområde med hög komplexitet. Det innebär att det är ett ansvarsområde som förutsätter en särskild kompetens hos tillsynsmyndigheten och förmåga att kunna förstå de egenkontrollsåtgärder dammägaren utför. Det förutsätter också att handläggarna kan området i fråga på ett sådant sätt att de har kompetensen att följa upp vissa frågor om anledning finns.

Dammsäkerhetstillsynen är ett tillsynsområde som har varit eftersatt och i vissa län obefintlig. Det skulle därför handla om att bygga upp ny kompetens inom länsstyrelsens organisation. Verksamheten kan därför inte sägas ha ett så nära samband med länsstyrelsernas övriga uppdrag på ett sådant sätt att det skulle utgöra hinder för en koncentration. Tillsyn av dammsäkerhet är dessutom en relativt sett liten arbetsuppgift som med färre antal länsstyrelser skulle kunna bedrivas av handläggare på heltid.

Koncentration av dammsäkerhetstillsyn till en eller ett fåtal länsstyrelser skulle även möjliggöra att de som arbetar med dammsäkerhetstillsyn skulle kunna ägna större delen av sin arbetstid till detta. Antalet handläggare per länsstyrelse skulle, med bibehållen personalstyrka, bli fler. För att uppnå ett sådant förhållande med fler handläggare på en myndighet förordar utredningen att dammsäkerhetstillsynen i stället utförs av en central myndighet, se avsnitt 10.4.

En koncentration av dammsäkerhetstillsynen förutsätter emellertid att man i föreskrift definierar dammsäkerhet på ett sådant sätt att det går att avgränsa från övrig vattenverksamhet. En sådan definition skulle vara nödvändig eftersom behörigheten för de berörda koncentrationslänen att fatta beslut avseende dammsäkerhet skulle grunda sig på den avgränsningen.

Hantering av ärenden som berör både dammsäkerhet och övrig vattenverksamhet vid en anläggning skulle med koncentrationsalternativet bli mer svårhanterliga. Vissa frågor som berör en anläggning kan avse såväl dammsäkerhets- som övrig vattenverksamhetstillsyn. Dessa frågor avgörs med fördel av en länsstyrelse

som har tillgång till båda kompetenserna och kan göra de avvägningar som krävs.

Utredningen menar också att samverkan mellan dammsäkerhetshandläggare och krisberedskapshandläggare inom ett län är viktig. Att lyfta bort dammsäkerhetstillsynen till en annan länsstyrelse skulle försämra möjligheterna till sådan samverkan.

Utredningen anser således att dammsäkerhetstillsynen inte ska koncentreras utan istället bör samverkan mellan länsstyrelser utökas.

10.1.7 Översyn av den regionala statliga förvaltningen

För närvarande pågår Utredningen om den statliga regionala förvaltningen, (Fi 2009:07). Utredningen i fråga har i uppdrag att ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Översynen omfattar såväl länsstyrelseorganisationen som hur länsstyrelsens uppgift att, inom myndighetens ansvarsområde, samordna hur olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser i länet ska vidareutvecklas och stärkas. Utredaren ska även se över på vilket sätt länsstyrelsens roll som regional samordnare av statlig tillsyn kan vidareutvecklas. Utredarens förslag ska beakta pågående förändringar inom den statliga förvaltningen. För länsstyrelsens del skulle en sådan förändring kunna utgöras av en koncentration av viss verksamhet till ett fåtal länsstyrelser. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag den 15 december 2012.

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen har aviserat ett förslag om att antalet länsstyrelser ska bli betydligt färre än i dag och ha en större geografisk omfattning. Vidare har utredningen angett att samhällsskydd och krisberedskap samt statlig regional tillsyn kommer att ingå i de framtida länsstyrelsernas grunduppgifter. Förslag kan således komma att beröra dammsäkerhetstillsynen under förutsättning att den ligger kvar på länsstyrelsen.

Skulle utredningens förslag genomföras skulle det möjliggöra för samtliga länsstyrelser att låta handläggare arbeta med dammsäkerhetstillsyn på heltid. Under förutsättning att antalet handläggare inte minskar skulle antalet handläggare per länsstyrelse med en sådan lösning också bli fler. Det skulle innebära en mindre sårbar organisation och medföra goda förutsättningar för erfarenhetsutbyte.

10.2 Tillsynens utformning

I detta avsnitt beskriver utredningen sin syn på hur tillsyn bör utvecklas. Regeringen har i sin skrivelse 2009/10:79⁴ redovisat sina generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Av skrivelsen framgår bl.a. följande definitioner och bedömningar:

Tillsyn: Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Tillsynen bör vara synonym med det som i dag kallas operativ tillsyn.

Egenkontroll: Tillsynsorgan bör ha möjlighet att ålägga en objektsansvarig ansvar för att utöva egenkontroll av sin verksamhet. Egenkontrollen och tillsynsobjektens dokumentering av egenkontrollprogram kan vara ett hjälpmedel i tillsynsorganen granskning. Samtidigt bör egenkontrollen kunna underlätta för objektsansvariga som följer regler även utan tillsynsbesök eller andra åtgärder.

10.2.1 Tillsyn av dammsäkerhet

Tillsyn av dammsäkerheten utövas som en del av vattenverksamhetstillsynen enligt MB vilket beskrivits i avsnitt 3.5.1 och 5.3.

I avsnitt 5.3.6 redogörs för utredningens bedömning om den hittills utförda dammsäkerhetstillsynens omfattning. Utredningen har funnit att den dammsäkerhetstillsyn som bedrivs inte är tillräcklig för att säkerställa att dammägarna i sin egenkontroll upptäcker och åtgärdar allvarliga svagheter och brister.

10.2.2 Vilka dammar kräver särskild dammsäkerhetstillsyn?

Det bör betonas att alla dammar är tillsynsobjekt inom ramen för den allmänna tillsynen över vattenverksamheter och -anläggningar. I detta ligger naturligtvis också en allmän dammsäkerhetstillsyn. Utredningen har emellertid konstaterat att den tillsyn som hittills bedrivits vad gäller dammsäkerhet är klart otillräcklig. I fråga om

⁴ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr. 2009/10:79).

dammar där konsekvenserna av dammbrott kan beskrivas som försumbara är det med hänsyn till samhällets knappa tillsynsresurser inte möjligt att kräva mer omfattande tillsynsutövning än den som innefattas i den allmänna vattenverksamhetstillsynen. Med hänsyn till den skärpta säkerhetskultur som numera kan anses råda i samhället är det däremot utredningens uppfattning att dammanläggningar i de föreslagna dammsäkerhetsklasserna A, B och C kräver en särskild dammsäkerhetstillsyn. Antalet anläggningar i dessa klasser bedöms som tidigare nämnts uppgå till drygt 500. Konsekvenserna av ett dammbrott vid sådana anläggningar som bedöms hamna i dammsäkerhetsklass A, B och C skulle bli så stora att tillsynen över dessa förutsätter en särskild kompetens. För att tillsynen över dessa anläggningar ska bli tillräckligt effektiv och omfattande behöver tillsynen avsevärt förbättras. Omfattningen av tillsynsåtgärder måste öka och kompetensen hos de som utför tillsynen behöver förbättras i fråga om dammsäkerhet. Det innebär att såväl resurser som sakkunskap behöver tillföras länsstyrelseorganisationen i förhållandevis stor omfattning.

Utredningen menar att det för dessa dammar finns ett behov och är lämpligt att skilja ut dammsäkerhetstillsynen från övrig vattenverksamhetstillsyn. Kompetensen för dammsäkerhetstillsyn skiljer sig i vissa delar från den kompetens som krävs för övrig vattenverksamhetstillsyn. Vilken kompetens som enligt utredningen krävs för dammsäkerhet återkommer vi till i avsnitt 10.3.

10.2.3 Dammsäkerhet som eget tillsynsområde

Länsstyrelserna har ett tidredovisningssystem, Verksamhets- och ÄrendeStruktur, VÄS, som används av handläggarna för planering och tidsredovisning av olika verksamhetsområden. Tillsyn av vattenverksamhet har i nuläget enbart en kod i systemet.

Utredningen förslår att en särskild kod för tillsyn av dammsäkerhet införs. Om en sådan kod finns tillgänglig möjliggörs uppföljning och planering dammsäkerhetstillsyn för sig.

I samband med att dammanläggningarna har klassificerats i enlighet med förslaget i kapitel 8 och det nya regelverket träder i kraft bör tillsynen över dessa anläggningar avsevärt förbättras för att bli mer effektiv och omfattande. Utredningen menar att det för dessa dammanläggningar är lämpligt att utveckla dammsäkerhetstillsyn som ett eget tillsynsområde som särskiljs från övrig vatten-

verksamhetstillsyn. Tillsynen över övrig vattenverksamhet samt hantering av anmälningsärenden enligt 11 kap. 9 a § MB ska utföras som i dag på samtliga länsstyrelser.

10.2.4 Planering och uppföljning av dammsäkerhetstillsyn

I miljötillsynsförordningen anges att en operativ tillsynsmyndighet för varje verksamhetsår ska upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt MB. I 1 kap. 10 § i nyss nämnda förordning anges vidare att en statlig operativ tillsynsmyndighet i den samlade tillsynsplanen ska beskriva hur myndigheten har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt MB och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns. Enligt 12 § i samma kapitel ska en operativ tillsynsmyndighet årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. Utredningen anser att dammsäkerhetstillsynen kan bedrivas mer systematiskt i enlighet med vad som anges i miljötillsynsförordningen genom en mer planerad verksamhet. Det kan ske redan med dagens reglering. För att bidra till en hög dammsäkerhet bör tillsynen bedrivas så att den

- prioriterar det som är viktigt ur dammsäkerhetssynpunkt,
- fångar upp brister utifrån ett dammsäkerhetsperspektiv,
- stimulerar dammägaren till ambitiöst dammsäkerhetsarbete och
- ger allmänheten möjlighet till insyn.⁵

Utredningen anser att tillsyn över dammsäkerhet ska bedrivas genom såväl skrivbordstillsyn som tillsynsbesök. Tillsynen bör utgå från den årliga dammsäkerhetsrapporteringen men även utifrån annan rapportering. Driftstörningar som enligt egenkontrollförordningen ska rapporteras till tillsynsmyndigheten kan ge anledning att vidta tillsynsåtgärder. Tillsynen bör enligt utredningen bedrivas i fyra steg:

1. Planera tillsynsverksamheten
2. Skrivbordstillsyn av dammsäkerhetsrapportering

⁵ Svenska kraftnäts Handbok om tillsyn och egenkontroll.

3. Planera och genomför tillsynsbesök
4. Utvärdera, dokumentera och rapportera

Planering av tillsynen

Den övergripande planeringen handlar om att driva dammsäkerhetsarbetet i relation till andra frågor inom länsstyrelsen ansvarsområde. Det handlar också om att planera och prioritera verksamheten utifrån tillgängliga resurser.

Planering av tillsynsverksamheten innebär också att fördela resurserna mellan skrivbordstillsyn, tillsynsbesök och andra typer av tillsyn samt mellan olika dammanläggningar. Vid begränsade resurser för tillsyn är det även viktigt att planera tillsynen utifrån de tillsynsobjekt som är mest angelägna att kontrollera. Planeringen bör dokumenteras i en tillsynsplan.

Skrivbordstillsyn av dammsäkerhetsrapportering

En viktig del av tillsynsmyndighetens arbete är den skrivbordstillsyn som bedrivs för att granska inkommande rapporter, genomföra analyser samt återrapportera till dammägarna. Med skrivbordstillsyn menas tillsyn där handläggaren inte träffar någon verksamhetsutövare utan baserar tillsynen på dokumentation, statistik och rapportering.

Den rapportering som ska granskas och analyseras är främst den årliga dammsäkerhetsrapporteringen som föreslås i avsnitt 9.4. Tillsynsmyndigheten kontaktar dammägaren om det finns behov av kompletteringar, klargöranden eller för att få mer information om planerade åtgärder m.m. Med analyserna som underlag kan myndigheten planera vilka speciella tillsynsinsatser som ska göras. Tillsynsplanen kan justeras så att tillsynsbesök genomförs där de gör mest nytta.

Skrivbordstillsynen bör avslutas med ett skriftligt meddelande eller beslut riktat till dammägaren beroende på om ytterligare uppgifter krävs eller om åtgärder ska vidtas. Även om tillsynsmyndigheten inte har några synpunkter på innehållet i rapporteringen bör ett meddelande om detta sändas till ägaren.

Tillsynsbesök

Länsstyrelsen kan vid tillsynsbesök granska verksamhetsutövarens rutiner för egenkontroll av dammsäkerhet och rutinernas efterlevnad. Besöket kan även avse granskning av en anläggnings dammsäkerhetsdokument och planer som ska upprättas inom ramen för verksamhetsutövarens egenkontroll. Syftet med tillsynsbesöken ska vara att få insyn i en verksamhetsutövares säkerhetsledningssystem, dokumentation eller bedömning av dammsäkerheten vid en anläggning. Ett tillsynsbesök innebär att tillsynshandläggaren måste bedöma nivån på dammägarens egenkontroll och relatera den nivån till lagstiftningens krav. I bedömningen kan det också ingå att ta hänsyn till dammägarens utveckling över tid. Det är inte tillsynsmyndighetens primära uppgift att själv granska anläggningen. Det huvudsakliga ansvaret för säkerheten åligger alltid dammägaren. Tillsynsbesök kan med fördel genomföras i samband med redovisningen av helhetsbedömningen av en anläggnings säkerhet, se förslag i avsnitt 9.3.

Utvärdera, dokumentera och rapportera

Länsstyrelserna ska dokumentera genomförd tillsyn och regelbundet utvärdera den. En gång om året ska länsstyrelserna rapportera till Svenska kraftnät. Rapporteringen bör innehålla beskrivning av genomförd skrivbordstillsyn, genomförda tillsynsbesök och andra eventuella tillsynsinsatser samt tillsynsmyndighetens bedömning av dammägarnas egenkontroll av dammsäkerheten. Om länsstyrelserna planerar några särskilda tillsynsinsatser under nästkommande år bör det också beskrivas. Även händelsestyrd tillsyn ska inkluderas i rapporteringen.

10.2.5 Pågående utvecklingsarbete för dammar med särskilt stora konsekvenser

I regleringsbrev för år 2011 och 2012 har Svenska kraftnät fått i uppdrag att vidareutveckla tillsynsvägledningen i de delar som rymms inom ramen för befintliga regelverk och uppdrag, vilket redovisats i avsnitt 5.2.5. Svenska kraftnät har 2011 upprättat en plan för ett förstärkt arbete med tillsynsvägledning för dammsäkerhet. Planen ger en beskrivning av bakgrunden till dagens dammsäkerhetstillsyn,

utgångspunkter för förstärkt tillsynsvägledning för dammar med särskilt stora konsekvenser och ökade insatser för kompetensutveckling. Planen innehåller dessutom en handlingsplan i tre huvudsakliga delar:

1. Kartläggning av dammar med särskilt stora konsekvenser och tydliggörande av ansvaret för dessa
2. Förstärkt tillsynsvägledning genom metodutveckling och dokumentation av processer och rutiner för förstärkt myndighetsinsyn och dammsäkerhetstillsyn
3. Insatser för kompetensutveckling inom älv- och dammsäkerhetsområdet för personal vid länsstyrelser m.fl.

Kartläggningen av dammar med särskilt stora konsekvenser i händelse av dammbrott har redan genomförts och cirka 25 dammanläggningar har identifierats. Dammanläggningar finns i de sju länen, Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Dalarnas, Värmlands och Västra Götalands län. Det är länsstyrelserna i dessa län som medverkar i utvecklingsarbetet. Detta utvecklingsarbete kan utgöra grunden för det handläggarnätverk för dammsäkerhet som utredningen i avsnitt 10.1.5 föreslår.

Vidareutvecklingen av tillsynsvägledningen för dammar med särskilt stora konsekvenser vid dammbrott genomförs under en utvecklings- och provperiod för förstärkt myndighetsinsyn och rutiner för dammsäkerhetstillsyn i samverkan mellan Svenska kraftnät, Svensk Energi, berörda dammägare och berörda länsstyrelser (2011–2013). Under utvecklings- och provperioden utvecklas former och rutiner för utökad säkerhetsrapportering från dammägare till myndigheterna, myndighetsuppföljning av säkerhetsrapportering, samt myndighetsmedverkan vid kvalificerad tillståndskontroll och revisioner. Svenska kraftnät utvecklar förslag på arbetsmetoder som provas och utvärderas i samråd med dammägare och länsstyrelser. Svenska kraftnät stödjer berörda länsstyrelser med dammsäkerhetskompetens och medverkar så långt som möjligt vid tillsynsaktiviteterna.

Under 2012 genomförs det första provåret där utökade dammsäkerhetsrapporter upprättas av dammägarna för ett antal dammanläggningar och skickas till tillsynsmyndigheten. Därefter genomförs tillsynsbesök där vatten/dammsäkerhetshandläggaren och dammägaren diskuterar rapportens innehåll, anläggningens dammsäkerhets-

status och läget avseende samordnad beredskapsplanering för dammbrott. Vid vissa tillsynsbesök har även en representant från räddningstjänsten och en krisberedskapshandläggare på länsstyrelsen medverkat.

10.2.6 Resursbehov

Tillsyn av dammar i dammsäkerhetsklass A, B och C

Den dammsäkerhetstillsyn som enligt utredningen ska utföras för dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A–C kommer att kräva en förstärkning av resurser. För de länsstyrelser som ansvarar för tillsyn över dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A kräver den föreslagna tillsynen personal som uteslutande eller under majoriteten av sin tid arbetar med dammsäkerhetsfrågor. Det är en tydlig ambitionshöjning jämfört med i dag då handläggarna arbetar med dammsäkerhetstillsyn som en sidoverksamhet bland många andra arbetsuppgifter.

Utredningen har gjort en uppskattning av de resurser som krävs för den operativa tillsynen av dammsäkerhet. Uträkningarna är gjorda utifrån att antalet dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A kommer uppgå till 25, klass B 200 och klass C 300. Dessa uträkningar baseras på det ungefärliga antalet dammanläggningar i konsekvensklasserna 1A, 1B och 2 enligt RIDAS. Se mer om detta i avsnitt 2.5. Övrig vattenverksamhetstillsyn ska också utföras vid dessa anläggningar. Resurser för den tillsynen har inte utretts.

För att planera tillsynsverksamheten, granska den årliga dammsäkerhetsrapporteringen, genomföra olika analyser och tillsynsbesök, återkoppla till dammägaren samt följa upp och rapportera bedömer utredningen att tillsynen bör uppgå till:

- tre veckor per dammanläggning i dammsäkerhetsklass A,
- en vecka per dammanläggning i dammsäkerhetsklass B och
- en dag per dammanläggning i dammsäkerhetsklass C.

Den angivna tidsåtgången utgör planerbar tillsyn per år. Som framgår i tabell 10.1 kommer den sammanlagda tiden för planerbar tillsyn uppgå till sju årsarbetskrafter i hela landet. Utöver den planerbara tillsynsverksamheten kommer viss händelsestyrd tillsyn behöva bedrivas. Utredningen bedömer att den händelsestyrda

tillsynen för dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A–C kommer uppgå till två årsarbetskrafter. Det innebär att den sammanlagda personalstyrkan för dammsäkerhetstillsyn över dammanläggningar i klass A, B och C bör uppgå till nio årsarbetskrafter.

Som tidigare nämnts ska de styrande principerna som anges i avsnitt 8.2.1 utgöra grunden för tillsynens omfattning. För dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A är det angeläget att tillsynens utförs på ett sådant sätt att brister upptäcks och åtgärdas. Det kräver en mer ingående granskning och analys av inskickade rapporter och material samt kontakt med ägaren. Utredningen har därför funnit att tre veckor för tillsyn är skäligen.

För de sju länen med dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A utgör tiden för dammsäkerhetstillsyn mellan en halv till en årsarbetskraft per länsstyrelse. Detta medför enligt utredningen att minst en dammsäkerhetshandläggare bör finnas på länsstyrelsen i de länen för att genomföra dammsäkerhetstillsynen samt övriga arbetsuppgifter relaterade till dammsäkerhet på dammanläggningarna i dammsäkerhetsklass A, B och C. Tiden för dammsäkerhetstillsyn i dessa län samt Gävleborg uppgår totalt till cirka sex av de sju planerbara årsarbetskrafterna som beräknats ut för landet i sin helhet.

För länen i södra och sydöstra Sverige innebär dammsäkerhetstillsynen upp till 0,2 årsarbetskrafter per län. Örebro län med relativt många dammanläggningar i dammsäkerhetsklass C är det län av de södra länen med störst tid för dammsäkerhetstillsyn, 0,3 årsarbetskrafter. Tiden för dammsäkerhetstillsyn i dessa län uppgår totalt till ungefär en av de sju årsarbetskrafterna som beräknats ut för landet i sin helhet.

Tabell 10.1 Uppskattad tid för planerbar dammsäkerhetstillsyn per länsstyrelse

Länsstyrelse	Uppskattat antal dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A, B och C	Län med dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A	Årsarbetskraft
Norrbottnen	24	Ja	0,8
Västerbotten	50,5	Ja	1,0
Västernorrland	42,5	Ja	0,6
Jämtland	65	Ja	1,0
Dalarna	68	Ja	0,8
Gävleborg	36		0,2
Värmland	58	Ja	0,8
Örebro	50,5		0,3
Västmanland	3		0,1
Uppsala	7		0,1
Stockholm	0		0,0
Södermanland	0		0,0
Västra Götaland	32,5	Ja	0,5
Östergötland	14		0,1
Jönköping	5		0,1
Halland	15		0,1
Kronoberg	20		0,2
Kalmar	5		0,0
Gotland	0		0,0
Blekinge	4		0,0
Skåne	10		0,1
Alla	510		6,9

I redovisningen av regeringsuppdraget Fi2008/3093⁶ beskrivs den Seveso-tillsyn som länsstyrelserna bedriver. Det finns enligt utredningen likheter med den Sevesotillsyn som bedrivs och den tillsyn som föreslås avseende dammsäkerhet i betänkandet. Tillsynen styrs enligt redovisningen av särskilda regler samt är välorganiserad och planerad från statliga myndigheter som också svarar för gemensam statistik och uppföljning av området. Det finns cirka 400 tillsynsobjekt i landet varav cirka 200 i den högre kravnivån och cirka 200 i den lägre kravnivån. Tillsynen som bedrivs uppgår till sammanlagt

⁶ Länsstyrelsernas Tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter, Fi2008/3093.

sju årsarbetskrafter. Tillsynstid per objekt varierar mellan en och fem dagar, men de flesta län använder cirka två till fyra dagars tillsynstid per objekt per år.

Den föreslagna tillsynstiden på tre veckor, en vecka eller en dag per dammanläggning i respektive dammsäkerhetsklass A, B och C förefaller således rimlig.

Dammsäkerhetstillsyn av gruvdammar

Gruvdammar är vattenanläggningar och bör enligt utredningen klassificeras enligt dammsäkerhetsklassificeringssystemet, se kapitel 8. Dessa dammanläggningar omfattas av förordningen om utvinningsavfall och tillsyn utövas av länsstyrelsen även med stöd av denna förordning. Det är därför viktigt att tillsynen samordnas.

Dammsäkerhetstillsyn av övriga dammar

För dammar som inte enligt särskilt beslut tillhör dammsäkerhetsklass A, B eller C, föreslås tillsynen bedrivas på samma sätt som i dag dvs. en handläggare utför tillsynen av all vattenverksamhet, inklusive dammsäkerhet, vid dammanläggningen. För dessa dammar anser utredningen att det inte behövs någon särskild dammsäkerhetskompetens för att utföra tillsynen vid dammen. Däremot bör handläggarna ha en generell kunskap om dammsäkerhet. Svenska kraftnät och HaV bör hålla gemensamma utbildningar för vattenhandläggare vid länsstyrelserna.

10.3 Kompetensprofil för dammsäkerhetshandläggare

Utredningen har föreslagit att tillsynen över dammsäkerhet även i fortsättningen ska bedrivas av länsstyrelsen. De län där det finns dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A bör enligt utredningen ha en särskild dammsäkerhetshandläggare. För att bedriva en effektiv och rättssäker dammsäkerhetstillsyn bör en sådan särskild handläggare ha kompetens om:

- Dammteknik och dammsäkerhetsarbete
- Tillsynsmetodik
- Juridik

En dammsäkerhetshandläggare måste i första hand ha kompetens inom området dammteknik och dammsäkerhetsarbete. Därutöver behöver handläggaren en sådan kunskapsnivå att han eller hon kan avgöra när andra kompetenser behöver rådfrågas.

Tabell 10.2 Kompetensprofil för dammsäkerhetshandläggare

Kompetensområden	Beskrivning
Dammteknik och dammsäkerhetsarbete	Ingenjörskunskaper om dammbyggnad, hydraulik, m.m. Kunskaper om dammägarnas verksamhet, organisation och kultur.
Tillsynsmetodik	Administrativa kunskaper för att strukturera tillsynsverksamheten som exempelvis att upprätta en tillsynsplan, skapa rutiner, med mera.
Juridik	Juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftning som reglerar tillsynshandläggarens roll samt juridiska kunskaper för att precisera och tolka lagstiftning som tillsynsobjekten ska följa.

Dammteknik och dammsäkerhetsarbete

Den kanske viktigaste komponenten i dammsäkerhetshandläggares kompetens är ingenjörskunskaper om dammbyggnad och dammsäkerhet. En civilingenjörsexamen i väg och vattenbyggnad eller samhällsbyggnad är en lämplig utbildning för en dammsäkerhetshandläggare. Utöver en lämplig utbildning behöver en dammsäkerhetshandläggare även viss arbetslivserfarenhet av dammsäkerhetsarbete.

Ur förtroendesynpunkt är det också viktigt att tillsynshandläggaren har grundläggande kunskap och ingenjörskompetens inom dammbyggnad, modernt dammsäkerhetsarbete och den utveckling som sker nationellt och internationellt. En handläggare som inte är kunnig inom dammsäkerhetsområdet kan ha svårare att skapa förtroende och få genomslag för de förändringar han eller hon föreslår.

Kunskap om dammägarnas verksamhet, organisation och kultur är en viktig del av dammsäkerhetshandläggarens kompetens. Handläggaren måste kunna bedöma vad som är lämpliga åtgärder att vidta. Det förutsätter en förmåga att kunna värdera vad som kan förändras och lägga tyngdpunkten på de åtgärder som skulle kunna göra mest nytta.

Tillsynsmetodik

Med tillsynsmetodik avses förmågan att tillämpa en procedur för tillsynen. Det innefattar bl.a. praktisk administration såsom att utforma tillsynsplaner och tillsynsprotokoll på ett korrekt sätt. Utformning av rutiner för tillsynsproceduren för att säkra kontinuiteten omfattas också. Ur rättssäkerhetsperspektiv är den administrativa kompetensen viktig. En rättssäker procedur skapar förtroende och bäddar därmed också för en högre effektivitet.

Juridik

Alla handläggare behöver en juridisk kompetens för att kunna tolka hur lagar, förordningar och föreskrifter bör tillämpas generellt och i det enskilda fallet. Utöver en övergripande förvaltningsrättslig kompetens behöver handläggaren särskild kunskap om det regelverk som reglerar dammsäkerhet i sak.

10.4 En central dammsäkerhetsmyndighet med tillsynsansvar

Utredningens bedömning: Ett alternativ till ovanstående myndighetsorganisation är enligt utredningen att bilda en central tillsynsmyndighet för dammsäkerhet. Myndigheten i fråga skulle ha ansvar för dammsäkerhetstillsyn över samtliga anläggningar i dammsäkerhetsklass A–C. Utöver tillsynsansvaret skulle myndigheten även svara för de uppgifter som utredningen föreslagit att den tillsynsvägladande och främjande myndigheten skulle ha. En dammsäkerhetsmyndighet skulle således ha ansvar för alla dammsäkerhetsuppgifter. Fördelen med denna form av organisation är att kompetens och resurser samlas vilket skulle medföra en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn. Det skulle innebära behov av en personalstyrka på cirka 10–12 årsarbetskrafter.

Utredningen har övervägt att i stället för att låta ansvaret för dammsäkerhetstillsynen ligga kvar på samtliga länsstyrelser skapa en central dammsäkerhetsmyndighet. En sådan dammsäkerhetsmyndighets ansvar skulle vara att bedriva dammsäkerhetstillsynen

över de drygt 500 dammanläggningar som hör till dammsäkerhetsklass A–C. Utöver tillsynsansvaret skulle den centrala dammsäkerhetsmyndigheten även ha tillsynsvägledningsansvar för länsstyrelsens operativa dammsäkerhetstillsyn över de övriga dammarna. Rollen som tillsynsvägledande myndighet skulle fortfarande finnas men själva tillsynsvägledningen kunde begränsas i och med att myndigheten själv utför dammsäkerhetstillsynen.

Det skulle kunna övervägas att enbart flytta över tillsynen av dammanläggningarna i dammsäkerhetsklass A eller i dammsäkerhetsklass A och B till den centrala myndigheten. Länsstyrelsen skulle då ha fortsatt ansvar för dammsäkerhetstillsynen över de dammarna i dammsäkerhetsklass B och C samt övriga dammar. Organisationsmodell förutsätter oavsett lösning en samverkan med länsstyrelserna avseende tillsyn. Tillsynsansvaret för vattenverksamheten i övrigt vid anläggningarna skulle även i fortsättningen ligga kvar på länsstyrelsen.

Kompetens och resurser

Alternativet med en central dammsäkerhetsmyndighet skulle omfatta 10–12 årsarbetskrafter. Det skulle behövas en successiv uppbyggnad av personal med dammsäkerhetskompetens, tillsynskompetens, krisberedskapskompetens och juridisk kompetens. Placeringen av myndigheten bör bestämmas delvis utifrån möjligheten att rekrytera personal till myndigheten.

Finansiering

En central dammsäkerhetsmyndighet skulle kunna finansieras med en kombination av avgifter från verksamhetsutövarna och anslag från staten, på samma sätt som Strålsäkerhetsmyndigheten finansieras.

Alla uppgifter på en myndighet?

Lämpligheten av att ha tillsyns- och främjandeuppgift på samma myndighet kan emellertid ifrågasättas⁷. Likaså kan ifrågasättas att en tillsynsmyndighet också är normgivande. Att främjande och normering sköts av en och samma myndighet förutsatt att den inte samtidigt har ett ansvar för tillsyn eller utvärdering finns det dock enligt Förvaltningskommittén inga skäl som talar emot.

Strålsäkerhetsmyndigheten har i dag ansvar för tillsyn, tillsynsvägledning och normgivning inom ramen för strålsäkerheten i landet. Ansvaret för strålsäkerheten ligger helt på den som bedriver verksamhet med strålning, på samma sätt som att ansvaret för dammsäkerheten ligger helt hos dammägaren. Strålsäkerhetsmyndighetens uppgift är att övervaka att den ansvarige bedriver verksamheten på ett säkert sätt. Utöver normgivning och tillsyn samordnar myndigheten den nationella strålskyddsberedskapen och bidrar till kunskapsuppbyggnad genom att finansiera forskning. Strålsäkerhetsmyndigheten är dessutom tillsynsvägledande myndighet avseende exempelvis röntgenstrålning m.m. Trots de olika rollerna säger sig myndigheten inte uppleva några konflikter.

Internationell utblick

Vid en internationell jämförelse kan konstateras att många länder har en specialiserad nationell myndighet som utövar tillsyn över i vart fall stora dammar eller dammar med stora konsekvenser vid dammbrott. Många länder som har särskild dammsäkerhetsreglering har dessutom en särskild central myndighetsorganisation som har till uppgift att se till att regleringen följs. Antingen utgör myndighetsfunktionen en del av en annan myndighet eller en egen. Myndighetsfunktionen ligger under olika departement i olika länder, beroende på vilken verksamhet som bedrivs, men det finns ofta en koppling till verksamheten, dvs. dammens användningsområde. För Sveriges del där mer än 95 procent av dammarna som skulle medföra stora konsekvenser i händelse av ett dammbrott är vattenkraftdammar är det naturligt att en sådan myndighet skulle ligga under det departement som har ansvar för energifrågorna, dvs. Näringsdepartementet.

⁷ Förvaltningskommittén, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, SOU 2008:118.

Egen myndighet eller del av myndighet?

En central dammsäkerhetsmyndighet skulle bli en mycket liten myndighet. Man kan därför överväga att slå ihop ett antal myndighetsfunktioner från andra myndigheter till en ny myndighet. Det ligger då nära tillhands att se till de tillsynsuppgifter som utförs inom elområdet.

I Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande *Säkerhet i en ny tid*, SOU 2001:41, föreslogs att Energimyndighetens nätavdelning och beredskapsfunktionen inom Svenska kraftnät skulle läggas samman med Elsäkerhetsverket till en ny myndighet.⁸ Den nya myndigheten skulle ha ett samlat ansvar för tillsynsfrågor inom elområdet. Myndigheten skulle också fungera som en central förvaltningsmyndighet för dammsäkerhetsfrågor.

Av betänkandet framgår att den föreslagna tillsynsmyndigheten skulle ansvara för samtliga tillsynsuppgifter inom elområdet samt de tillsynsuppgifter som skulle bli följden av de skärpningar av ellagen som utredningen föreslog. Utredningen menade att sammanläggningen borde medföra att vissa synergieffekter uppstod vid samutnyttjandet av teknisk och annan kompetens. En samordning av tillsynsfunktionerna inom elområdet skulle medföra att bättre förutsättningar skapas för en effektiv administration av verksamheten. Den största fördelen enligt Sårbarhets- och säkerhetsutredningen var att förutsättningar skapades för en samordnad och kraftfull tillsynsverksamhet inom elområdet. Sårbarhets- och Säkerhetsutredningen rekommenderade dessutom att en organisationskommitté skulle tillsättas för att förbereda den nya myndighetens arbetsuppgifter.

Ovanstående lösning är enligt utredningen lämplig om man vill uppnå en kompetent och effektiv tillsynsmyndighet på elområdet. Alternativet måste dock ytterligare utredas.

Svenska kraftnäts myndighetsuppgifter inom säkerhetsskydd, elberedskap och dammsäkerhet skulle kunna flyttas till en ny myndighet. Samtidigt skulle även tillsynsansvaret för dammarna i dammsäkerhetsklass A–C kunna överföras från länsstyrelserna till den nya myndigheten.

⁸ SOU 2001:41, s. 338.

10.5 Jämförelse mellan de olika alternativen

Vilket myndighetsorganisationsalternativ gagnar dammsäkerheten?

En expertmyndighet med tillsynsansvar skulle vara den bästa myndighetslösningen för dammsäkerheten. Myndigheten skulle kunna utveckla metoder för tillsynen och utföra tillsynen parallellt. Myndigheten skulle kunna utvecklas till en stark myndighet genom att all myndighetskompetens kan samlas istället för att vara utspridd på olika myndigheter och verk.

Vilket alternativ för myndighetsorganisation är mest tydligt och rättsäkert?

Länsstyrelsealternativet skulle på ett nationellt plan vara mest rättsäkert eftersom det skulle vara en tydlig uppdelning med främjande och normerande på den centrala myndighetsfunktionen och tillsyn på länsstyrelsen.

Vad gäller rättssäkerheten gentemot dammägare i olika delar av landet så är en central expertmyndighet med tillsynsansvar att föredra.

Vilket myndighetsorganisationsalternativ är mest effektivt?

För större tillsynsområden som omfattar flera hundratals personer är det viktigt att upprätta myndighetsstrukturer där någon instans är normerande och uppföljande medan en annan instans är utförande och rapporterande. Dammsäkerhet är ett relativt begränsat tillsynsområde som inte kräver mer än cirka nio årsarbetskrafter för tillsyn i hela landet. För dammsäkerheten är det viktigt att hålla samman de få handläggare som arbetar med området. För att uppnå en mer sammanhållen organisation skulle därför en expertmyndighet vara att föredra.

Det skulle dessutom underlätta för verksamhetsutövarna att ha en myndighetskontakt med dammsäkerhetskompetens, istället för att ha olika kontakter i olika län som ofta saknar specifik dammsäkerhetskompetens.

Vilket myndighetsorganisationsalternativ är enklast att införa?

Att låta tillsynsansvaret ligga kvar på länsstyrelsen är en snabb och smidig lösning. För att dammsäkerhetstillsynen ska förbättras förutsätter det att länsstyrelsen kan rekrytera personal med dammsäkerhetskompetens som dessutom ges möjlighet att arbeta utslutande med den dammsäkerhetstillsyn som beskrivs i betänkandet. På sikt tror emellertid utredningen att en ny myndighet inom elberedskaps- och dammsäkerhetsområdet med tillsynsansvar skulle gagna dammsäkerheten mer. En sådan ändring är mer omfattande och tar tid.

Ett skäl till att flytta över tillsynsansvaret från länsstyrelsen till en central myndighet skulle kunna vara om regionindelningen till färre länsstyrelser inte genomförs, se avsnitt 10.1.7. Om staten vill försäkra sig om att dammsäkerhetstillsynen utförs i tillräcklig omfattning av en tillsynsmyndighet med erforderlig kompetens finns möjligheten att då skapa en ny myndighet.

11 Tillsynsvägledning och främjande av dammsäkerhet

11.1 En myndighet för tillsynsvägledning för och främjande av dammsäkerhet

Utredningen har i uppdrag att utreda och utvärdera om tillsynsvägledningen och övriga uppgifter inom Svenska kraftnäts samlade uppdrag att främja dammsäkerheten i landet bedrivs genom lämplig organisation eller bör inordnas i någon annan myndighets organisation. Utredningen ska även, om lämpligt, föreslå överföring av tillsynsvägledning avseende dammsäkerhet till en annan myndighet.

Upprätthållande av en god dammsäkerhet berörs av flera olika regelverk. Dammar, slussar och skyddsvallar är enligt MB vattenanläggningar vars tillståndsprövning och tillsyn regleras i bl.a. balken. Skulle någon av dessa anläggningar haverera krävs enligt bl.a. LSO att samhället genom kommuner och länsstyrelser har en beredskap och en räddningstjänst som kan utföra effektiva räddningsinsatser. Vidare är kraftverksdammar av central betydelse för landets elförsörjning varför det kan krävas åtgärder enligt elberedskapslagen. Dammsäkerhet är därmed ett område som berör olika regelverk och ansvariga myndigheter vilket medför att placeringen av en central myndighetsfunktion för dammsäkerhet inte är självklar såvida statsmakterna avstår från det i föregående kapitel redovisade alternativet att tillskapa en central dammsäkerhetsmyndighet med tillsynsansvar.

Dammsäkerhet berör främst myndigheter som Svenska kraftnät, HaV och MSB. HaV har tillsynsvägledningsansvar för länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamhet vilket till en del innefattar dammsäkerhet. MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Dessa ansvarsområden har ett nära samband med beredskapsplanering för dammbrott. Svenska kraftnät, som har haft den centrala myndighetsfunktionen för damm-

säkerhet sedan 1998, har även andra närliggande myndighetsuppgifter, såsom tillsynsmyndighet för elberedskap och säkerhetsskydd för elförsörjningen. Enligt sin instruktion har Svenska kraftnät även i uppgift att verka för att riskerna för en allvarlig störning på samhället genom omfattande störningar inom elförsörjningen, naturgasförsörjningen och dammbrott eller höga flöden minskar.

Utredningen menar att uppgiften att vara tillsynsvägledande och främjande myndighet för dammsäkerhet ska ligga på någon av dessa ovanstående myndigheter. Vid en jämförelse myndigheterna emellan har utredningen utgått från att den viktigaste aspekten ur dammsäkerhetssynpunkt är att arbetsuppgifterna med tillsynsvägledning samt främjande av såväl kunskapsutveckling och kompetensförsörjning som beredningsplanering för dammbrott, utförs enhetligt och samlat. En samlad personalgruppering på en myndighet möjliggör en fortgående positiv dammsäkerhetsutveckling i landet. En splittring av de ingående uppgifterna på olika myndigheter skulle missgynna dammsäkerhetsutvecklingen. Dammsäkerhet behöver ses som ett särskilt kompetensområde som bör hållas ihop. Ett sammanhållet dammsäkerhetsarbete är en förutsättning för att bygga upp en myndighetsfunktion som driver utvecklingen inom området. En samlad central myndighetsfunktion har även möjligheten att rekrytera kompetenta medarbetare.

11.2 Myndighetsfunktion på Svenska kraftnät

Utredningens bedömning och förslag: Uppgiften att främja dammsäkerheten inkluderat den tillsynsvägledande rollen avseende dammsäkerhet ska ligga kvar på Svenska kraftnät. Utredningen har inte kunnat finna några övervägande skäl till att uppgifterna ska överföras till annan myndighet.

En organisatoriskt sammanhållet enhet med ansvar för beredskap och säkerhet inom elområdet är gynnsam. Svenska kraftnät har som organisation möjlighet att ansvara för alla arbetsuppgifter som den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet bör driva, vilket utredningen anser vara en förutsättning för god utveckling inom området. Möjligheterna att rekrytera personer med dammsäkerhetskompetens till Svenska kraftnät bedöms som goda.

Svenska kraftnät ska som central myndighetsfunktion för dammsäkerhet fortsätta utföra de tillsynsvägledande och främj-

ande arbetsuppgifterna som Svenska kraftnät utför i dag i enlighet med verkets instruktion. Instruktionen för Svenska kraftnät ska justeras och kompletteras med ett antal arbetsuppgifter. Med stöd av befintligt regelverk ska den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät:

- Samverka med länsstyrelser för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete
- Utöka uppföljning av genomförd tillsyn
- Utöka kompetensutveckling för länsstyrelserna
- Sprida erfarenheter av inträffade händelser

Svenska kraftnät ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om dammägarnas egenkontroll och dammsäkerhetsrapportering. Svenska kraftnät bör även ges i uppdrag att utreda formerna för och utveckla ett system för dammsäkerhetsrapportering.

Det ska tydliggöras i 3 kap. 3 § miljötillsynsförordningen att Svenska kraftnäts ansvar för tillsynsvägledning avseende dammsäkerhet avser hela MB.

De utökade arbetsuppgifterna medför att den totala arbetsbördan för den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät bör uppgå till sex årsarbetskrafter. Dammsäkerhetshandläggare på Svenska kraftnät behöver ha kompetens inom framförallt dammbyggnad och dammsäkerhetsarbete, men även inom tillsynsmetodik och juridik.

11.2.1 Nuvarande roll och verksamhet

Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk som sorterar under Näringsdepartementet. Ett affärsverk är ett statligt organ som producerar varor eller utför tjänster utifrån affärsmässiga principer. Staten har således ett avkastningskrav på Svenska kraftnät. Affärsverket är en förvaltningsmyndighet.

Övergripande ansvar och uppdrag

Enligt instruktionen för Svenska kraftnät har affärsverket till uppgift att på ett affärsmässigt sätt förvalta, driva och utveckla ett kostnads-effektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet.

Svenska kraftnät förvaltar och driver stamnätet, vilket utgörs av kraftledningar för 220 kV och 400 kV med tillhörande anläggningar samt utlandsförbindelser. Svenska kraftnät har ett systemansvar, som innebär att övervaka och ansvara för att det kortsiktigt är balans mellan tillförd och uttagen el i det svenska elsystemet. Till detta ansvar hör också att se till att elsystemets anläggningar samverkar på ett driftsäkert sätt. Sedan år 2005 har Svenska kraftnät även ett motsvarande systemansvar för naturgas. För att övervaka och styra stamnätet har Svenska kraftnät byggt ett landsomfattande telenät.

Svenska kraftnät är ansvarig myndighet för landets elberedskap och ska som elberedskapsmyndighet planera, leda och samordna elförsörjningens resurser för att tillgodose samhällets behov av el i kriser och krig. I egenskap av elberedskapsmyndighet erhåller Svenska kraftnät elberedskapsanslag. Anslaget har hittills finansierat Svenska kraftnäts arbete med dammsäkerhet. Se mer om elberedskapsmyndighetens uppgifter i avsnitt 13.4.

Svenska kraftnät är kontoföringsmyndighet med uppgift att utfärda och kontoföra elcertifikaten. Övriga myndighetsuppgifter om elcertifikat ansvarar Energimyndigheten för.

Svenska kraftnät ska medverka till och stödja teknisk forskning, utveckling och demonstration inom områdena elöverföring och eldistribution. Inriktningen syftar till att långsiktigt förbättra nät- och systemansvarsverksamheten med avseende på driftsäkerhet, effektivitet och miljöanpassning. Kunskaps- och kompetensutveckling i samverkan med högskolorna är också ett prioriterat område. Forskning och utveckling stöds även inom området dammsäkerhet och risk- och sårbarhetsfrågor för kraftsystemet. Svenska kraftnät genomför forskning och utveckling, ofta i samarbete med branschföretagen via det samägda bolaget Elforsk AB.

Tillsyn och tillsynsvägledning

Svenska kraftnät är tillsynsvägledande myndighet ”i frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. MB”, såsom det uttrycks i 3 kap. 3 § miljötillsynsförordningen. Uttryckssättet kan tyckas missvisande. 11 kap. MB reglerar inte direkt ”frågor om dammsäkerhet”. Tanken kan förmodas ha varit att dessa frågor ligger invävda i kapitlets regler om vattenverksamhet. Tillsynsvägledningen innebär oavsett detta att Svenska kraftnät ska utvärdera, följa upp och samordna länsstyrelsernas operativa tillsyn samt ge dem stöd och råd. Tillsynsvägledningen är en del av den uppgift att främja dammsäkerheten i landet som enligt förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät åvilar verket. Uppgiften att främja omfattar enligt 5 § i instruktionen att i frågor om dammsäkerhet

- följa klimatförändringarnas påverkan samt följa och medverka i utvecklingen i landet,
- verka för att möjligheterna att minska skador till följd av höga flöden utvecklas och tas till vara,
- regelbundet rapportera till regeringen om utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder,
- uppmärksamma behovet av forskning,
- svara för tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen samt
- vid behov samråda med berörda myndigheter och organisationer

Svenska kraftnät är ansvarig sektorsmyndighet för elförsörjningen och har ansvar för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. Ansvaret innebär att verket ska kontrollera säkerhetsskyddet hos bolag, föreningar och stiftelser för elförsörjningsverksamhet. Svenska kraftnät har bemyndigande att meddela föreskrifter såvitt avser verkställigheten av nämnda regleringar vilket gjorts i SvKFS 2005:1.

Utöver ovanstående tillsynsuppgifter utövar Svenska kraftnät tillsyn i egenskap av elberedskapsmyndighet. Det innebär ett ansvar för att följa upp att de beslutade elberedskapsåtgärderna faktiskt vidtas.

Organisation

Svenska kraftnät är organiserat i nio avdelningar. Antalet anställda är cirka 370 personer. De flesta arbetar på huvudkontoret i Sundbyberg, men verket har kontor även i Halmstad, Sundsvall och Sollefteå.

Dammsäkerhetsfrågor hanteras på enheten för beredskap och säkerhet. Enheten ansvarar för Svenska kraftnäts myndighetsfunktioner inom elberedskap, dammsäkerhet och säkerhetsskydd. Enheten hanterar dessutom arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser, övningsverksamhet, samverkan med och rapportering till andra myndigheter inom beredskaps- och säkerhetsområdet, informations- och IT-säkerhet samt övriga krisförberedande åtgärder. Enheten består i dag av 17 personer.

Finansiering

Tillsynsvägledningen och främjandeuppgiften när det gäller dammsäkerhet finansieras i dag av elberedskapsmedel, se mer om detta i kapitel 14.2.2 och 14.2.3.

11.2.2 Överväganden och förslag

Organisation och kompetens

Som utredningen påpekat inledningsvis i detta kapitel är det vanskligt och inte självklart att bestämma var ansvaret för dammsäkerhetsfrågan ska ligga. Denna problematik kan i sig ge anledning till oro över frågans framtida handhavande. Svenska kraftnät har fullföljt den tillsynsvägledande och främjande uppgiften avseende dammsäkerhet väl, men det finns enligt utredningen möjlighet att utveckla arbetet ytterligare, särskilt avseende tillsynsvägledning. Finansieringen med elberedskapsmedel har varit ett funktionellt sätt att stödja forskning och utveckling i samverkan med branschen. Däremot anser utredningen att Svenska kraftnät inte lagt tillräckligt med personella resurser på tillsynsvägledningen.

Utredningen har noga övervägt om Svenska kraftnät är mer eller mindre lämpat än någon annan myndighet att fortsättningsvis ansvara för denna utveckling. Utgångspunkten har varit att utröna vad som bäst gagnar dammsäkerheten. Med denna utgångspunkt har

Svenska kraftnäts möjligheter och roll i samhället ställts i förhållande till vad som framkommit om andra tänkbara myndigheters samhällsuppdrag och förutsättningar. Förhållandet att dammsäkerhetsarbetet fungerat väl inom Svenska kraftnät beror visserligen till stor del på att de som arbetat med frågorna varit kompetenta och initierade, men Svenska kraftnät har såsom organisation gett arbetet med dammsäkerhet förutsättningar att utvecklas och fungera. Dammsäkerhetshandläggarna inom verket har haft möjlighet att fokusera på uppgiften.

Objektivt sett ligger dammsäkerhetsfrågan knappast längre ifrån Svenska kraftnäts huvuduppgifter än vad som gäller beträffande uppgifter som andra tänkbara myndigheter har huvudansvar för. Detta konstaterande förutsätter självfallet att man bortser från affärsmässiga inslag.

Ansvaret för dammsäkerhet ligger enligt utredningen nära Svenska Kraftnäts ansvar för elberedskap. Att det vidtas åtgärder för att undvika dammbrott i en kraftverksdamm är lika mycket en dammsäkerhetsfråga som en elberedskapsåtgärd. Verksamheterna kan därför med fördel samordnas. De föreslagna ändringarna i elberedskapslagen¹ innebär ytterligare möjligheter till utökat samarbete. Samordningen kan t.ex. avse framtagande av vägledningsdokument, föreskrifter eller allmänna råd.

Det är därför lämpligt att dessa ansvarsområden hålls ihop på samma sätt som de görs redan i dag på Svenska kraftnät. En sammanhållen enhet som ansvarar för säkerhet och beredskap inom elområdet är gynnsam. I sammanhanget bör även återigen nämnas att 95 procent av landets dammar med stora konsekvenser i händelse av dammhaveri utgör en del av elproduktionen. Ett haveri i någon av dessa dammar kan leda till konsekvenser för elförsörjningen i landet vilket i det kortsiktiga perspektivet åligger Svenska kraftnät att åtgärda.

Svenska kraftnät är delägare i Elforsk AB var syfte bl.a. är att finansiera forskning och utvecklingsprojekt. Genom denna roll har Svenska kraftnät en möjlighet att påverka inriktningen på forskning och utveckling. Vilken forskning och vilka projekt som bedrivs har stor betydelse för dammsäkerhetsutvecklingen.

Svenska kraftnäts arbete med att främja dammsäkerheten i landet utgör ett litet ansvarsområde inom verkets organisation i

¹ Regeringens proposition 2011/12:89, Ändringar i elberedskapslagen.

förhållande till verkets kärnverksamhet. Främjande och tillsynsvägledning av dammsäkerhet kommer oavsett val av ansvarig myndighet att utgöra en liten del av myndighetens verksamhet. Ansvar för dammsäkerhet kräver därför en organisation som möjliggör en fokusering på frågan. Utredningen bedömer att Svenska kraftnäts organisation tillåter ett sådant fokus.

Svenska kraftnät har som organisation möjlighet att ansvara för alla arbetsuppgifter som den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet bör driva, vilket utredningen anser vara en förutsättning för god utveckling inom området. Utredningen uppskattar att utökningen av befintliga och de tillkommande arbetsuppgifterna gör att verksamheten bör omfatta sex årsarbetskrafter, jämfört med dagens tre årsarbetskrafter.

Svenska kraftnät har kontor i Stockholm, Halmstad och Sundsvall och utredningen bedömer möjligheterna att rekrytera personer med dammsäkerhetskompetens till myndigheten som goda.

Utredningen bedömer att den utökning av instruktionen för den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet som utredningen föreslår i avsnitt 11.4 kan utföras av Svenska kraftnät. Även de uppgifter som tillkommer med den nya regleringen såsom meddelande av föreskrifter avseende verksamhetsutövares egenkontroll och rapportering bedöms kunna utföras av Svenska kraftnät under förutsättning att antalet dammsäkerhetshandläggare utökas.

Vid en sammanvägd bedömning anser utredningen att främjandet av dammsäkerheten i landet från statens sida bäst sker genom att uppgifterna som detta innefattar ligger kvar för en samlad hantering hos Svenska kraftnät.

Finansiering

Finansieringen med elberedskapsmedel har varit av stor betydelse för hur tillsynsvägledningen och främjandeuppgiften har kommit att utvecklas och skulle kunna fortsätta att bedrivas i Svenska kraftnäts regi. Genom elberedskapsmedlen finansieras uppgifterna av innehavarna av nätkoncession. Ramanslaget för elberedskap uppgick år 2012 till 255 miljoner kr varav cirka 10–12 miljoner kr har finansierat dammsäkerhetsverksamheten.

Utredningen har i avsnitt 14.2.4 föreslagit att tillsynsvägledningen avseende dammsäkerhet ska finansieras med ett eget anslag. Tillsynsvägledningen för dammsäkerhet grundar sig på MB

och inte på elberedskapslagen. Vägledningen omfattar dessutom alla dammar i landet, inte bara dammar för elproduktion. Främjande av dammsäkerhet kan i fortsättningen, liksom i dag, finansieras av elberedskapsanslaget.

11.3 Andra centrala myndigheter som övervägts

11.3.1 Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades den 1 januari 2009 i samband med att tre tidigare myndigheter, Statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar, lades ned. Myndigheten är en förvaltningsmyndighet som sorterar under Försvarsdepartementet.

Övergripande ansvar och uppdrag

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller kris. Enligt 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska myndigheten:

1. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
2. arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser,
3. bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser,
4. följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete, och
5. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

MSB ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag, identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare, tillsammans med de ansvariga

myndigheterna, genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Därutöver ska MSB värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen.

I samband med allvarliga olyckor och kriser ska MSB ha förmåga att bistå med stödresurser. Insatsrollen innebär att MSB ska kunna tillhandahålla olika typer av personella och materiella resurser, ibland i form av enskilda experter och ibland i form av mer komplext sammansatta moduler.

Myndigheten ska även stödja samordningen av berörda myndigheter. Samordningsrollen innebär att MSB ska kunna tillhandahålla metoder och nätverk som kan nyttjas av andra berörda myndigheter i syfte att bidra till ett koordinerat beslutsfattande och samordnad information till allmänheten. MSB har inte något eget eller direkt operativt ansvar i nationella insatser. Myndigheten ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna resursanvändning, information och krishanteringsåtgärder, se 7 § MSB:s instruktion.

MSB:s uppdrag är att främja övningsverksamheten genom att se till att övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde och genom att genomföra egna övningar inom ansvarsområdet. Övningsverksamheten omfattar regional, nationell och EU/internationell nivå. Den kommunala nivån får stöd genom länsstyrelserna.

MSB är en av de myndigheterna som ska få en kopia av de ansökningshandlingar som ges in till miljödomstolen och har rätt att föra talan i ett sådant mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen, se 22 kap. 4 och 6 §§ MB.

Operativ tillsyn och tillsynsvägledning

MSB utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av LSO i landet. Enligt förarbetena till nämnda lag har MSB även en tillsynsvägledande roll. MSB granskar länsstyrelsernas planläggning och beredskap i händelse av en kärnenergiolycka eller vid övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst. MSB ska utöva tillsynen över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar. Statlig räddningstjänst omfattar fjällräddningstjänst, flygräddningstjänst, sjöräddningstjänst, efterforskning av försvunna personer i andra fall, miljöräddningstjänst

till sjöss och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning.

MSB har även ett tillsynsvägledningsansvar gentemot länsstyrelsen och deras tillsyn över kommunernas skyldigheter enligt LSO. Tillsynsvägledningen utgörs främst av metodstöd, resurstöd, kompetensutveckling och nationella sammanställningar. MSB följer upp och sammanställer årligen kommunernas tillsyn enligt LSO.

Myndigheten har även ett tillsynsvägladande ansvar i frågor om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB som regleras i den s.k. Sevesolagstiftningen. Tillsynsvägledning består av uppföljning, utvärdering och samordning av den operativa tillsynen, samt stöd och råd till operativa tillsynsmyndigheter. I egenskap av tillsynsvägladande myndighet genomför MSB bl.a. tillsynsbesök på länsstyrelserna, anordnar utbildningar och seminarier för tillsynshandläggare och håller en tillsynsdatas. Databasen innehåller bland annat allmänna uppgifter om verksamheten, kriterium som gör att verksamheten omfattas av Sevesolagen, om det är en högre eller lägre kravnivå på verksamheten, uppgifter om handlingsprogram, planer för räddningsinsatser, säkerhetsrapporter samt olyckor och tillbud. MSB sammanställer årligen en rapport som bygger bland annat på information från databasen.

MSB har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning när det gäller bestämmelser om förebyggande och hantering av allvarliga olyckor i utvinningsavfallsförordningen.

Tillsynsenheten vid MSB svarar för den operativa tillsynen enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor såvitt avser hanteringen av explosiva varor hos verksamhetsutövare där MSB och tidigare Räddningsverket eller Sprängämnesinspektionen prövat frågor om tillstånd för tillverkning av explosiva varor. Tillsynsuppgiften omfattar även hantering och import av både brandfarliga och explosiva varor vid Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket.

MSB har även en tillsynsvägladande roll inom området brandfarliga och explosiva varor. Det avser uppföljning och utvärdering av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de lokala myndigheter som genomför operativ tillsyn. Kommunerna utövar tillsynen och rapporterar årligen till MSB som sammanställer de inrapporterade uppgifterna.

MSB utövar även operativ tillsyn över bestämmelser om säkerhetsrådgivare, transportskydd och transportabla tryckbärande anordningar enligt lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

Organisation

Myndigheten är placerad i Karlstad, Stockholm, Sandö och Revinge. Antalet anställda uppgick till cirka 850 personer år 2010.

MSB har processororienterad eller skedesindelad organisation med fyra avdelningar för förebyggande, förberedande, hanterande respektive lärande verksamhet. Myndigheten har också en avdelning för verksamhetsstöd och en strategisk ledningsfunktion.

Avdelningen för risk- och sårbarhetsreducerande arbete arbetar med förebyggande verksamhet. Inom avdelning finns sex enheter varav en är enheten för farliga ämnen där bl.a. frågor om farlig verksamhet hanteras. Avdelningen har i uppgift att verka för att antalet olyckor och kriser samt effekterna av dessa minimeras genom att berörda aktörer vidtar förebyggande samt risk- och sårbarhetsreducerande åtgärder.

Avdelningen för utbildning, övning och beredskap arbetar med förberedande verksamhet. Uppgiften är att stödja aktörer som har ett ansvar vid olyckor och kriser, så att de har beredskap att kunna begränsa konsekvenserna av sådana händelser när de inträffar. Under avdelningen ligger också de två verksamhetsställen Revinge och Sandö där den huvudsakliga delen av utbildningsverksamheten är placerad.

Avdelningen för samordning och insats har ett operativt uppdrag och ska hantera nationella och internationella olycks- och krissituationer när de uppstår. Uppgiften består i att genomföra insatser och stödja samordningen av nationella myndigheters åtgärder och insatser i olyckor och kriser.

Huvuduppgiften för avdelningen för utvärdering och lärande är att inhämta och förmedla kunskaper och erfarenheter från inträffade olyckor och kriser. Inom avdelningen finns fem enheter varav tillsynsenheten är en.

Avdelningen för verksamhetsstöd består av sex enheter där bl.a. administrativa expertområden är placerade såsom juridik, ekonomi, personal, kommunikation och IT.

MSB har definierat sin verksamhet i fem huvudprocesser vars namn överensstämmer med avdelningarnas, förebygga, förbereda, hantera,

lära samt leda och stödja. Inom huvudprocesserna finns delprocesser. En sakfråga kan hanteras inom flera delprocesser samtidigt.

Finansiering

MSB:s verksamhet finansieras genom ramanslag och avgiftsintäkter. Ramanslaget för år 2011 uppgick till 1 000 miljoner kr. Avgiftsintäkterna avser huvudsakligen MSB:s RAKEL-verksamhet och myndighetens internationella insatsverksamhet. En mindre del av avgiftsintäkterna avser också uppdragsutbildningar, tjänsteexport m.m.

Överväganden

I Svenska kraftnäts översynsrapport² föreslås att den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet ska överföras till MSB. Som skäl för att MSB ska ta över ansvaret för den centrala tillsynsvägledningen över dammsäkerhet anges bl.a. att myndigheten redan ansvarar för tillsynsvägledning avseende LSO och viss miljöfarlig verksamhet enligt MB. Därutöver anförs att ett överflyttande av ansvaret även skulle innebära att de centrala myndighetsuppgifterna för dels förebyggande av dammbrott dels beredskapsplanering för dammbrott samlas på en myndighet. Den samordnade beredskapsplaneringen för dammbrott skulle därför underlättas.

Utredningen delar Svenska kraftnäts bedömning att en överföring av ansvar för dammsäkerhetsfrågorna till MSB skulle kunna medföra att den samordnade beredskapsplaneringen skulle underlättas. MSB har en omfattande erfarenhet av samordning av beredskap nationellt. Verksamhet av detta slag skulle därför med fördel kunna samordnas med en nationell utveckling av beredskapsplanering för dammbrott. MSB har även erfarenhet av att vara tillsynsvägledande myndighet för verksamheter som liksom dammanläggningar tillståndsprövas och regleras i MB. För såväl Sevesoanläggningar som gruvdammar utövar MSB tillsynsvägledning. Myndigheten har utformat rapporteringssystem för Sevesoanläggningar och genomför omfattande utbildningsinsatser. Dessa erfarenheter skulle kunna utnyttjas även för dammanläggningar.

² Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet, Rapport till regeringen, Svenska kraftnät, (2010).

MSB har också i uppgift att vara remissmyndighet och agera som part i ansökningsmål vid mark- och miljödomstolarna samt dess överinstanser. Myndigheten har som part i ansökningsmål hittills prioriterat ärenden som berör verksamheter där farliga ämnen hanteras.

Tillsynsvägledning och främjande av dammsäkerhet kräver emellertid såsom redan nämnts en särskild kompetens. Med dammsäkerhet avses inte bara beredskapsfrågor utan framförallt de dammtekniska och verksamhetsinriktade frågorna. Kompetens inom det senare finns inte inom MSB:s organisation i dag. En placering av dammsäkerhetsuppgifterna på MSB skulle därför kräva en nyrekrytering av personal. Utredningen menar även att det finns risk för att dammsäkerhetsfrågorna inte får tillräckligt utrymme vid en placering på MSB. Myndighetens uppdrag är brett med fokus på beredskap. De mer dammsäkerhetsspecifika förebyggande frågorna såsom identifiering och hantering av brister i konstruktionen, flödesdimensioneringsberäkningar m.m. riskerar att försvinna i MSB:s breda uppdrag. Främjande av kunskapsutveckling och kompetensförsörjning inom dammsäkerhetsområdet skulle kunna bedrivas, men det skulle behöva konkurrera med andra verksamheter om stöd.

Dessutom innebär MSB:s organisation att de nyanställda personer som skulle arbeta med dammsäkerhet troligtvis skulle spridas ut på flera avdelningar. Dammsäkerhetsfrågan berör såväl förebyggande, förberedande, hanterande som lärande. Det skulle dessutom behövas juridiskt stöd från avdelningen för verksamhetsstöd. Splittringen över flera avdelningar kan motverka syftet med en effektiv och kompetent tillsynsvägledande myndighet vilket bör tas i beaktande.

Sammanfattningsvis anser utredningen att en placering av tillsynsvägledning och främjande av dammsäkerhet på MSB inte skulle gynna dammsäkerheten.

11.3.2 Havs- och Vattenmyndigheten

Den 1 juli 2011 bildades HaV. Myndigheten är enligt sin instruktion, förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten, förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. HaV sorterar under Miljödepartementet.

Övergripande ansvar och uppdrag

HaV har tagit över delar av Fiskeriverkets och delar av Naturvårdsverkets tidigare ansvar och arbetsuppgifter enligt MB. HaV ansvarar för miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt Levande kust och skärgård. Myndigheten ansvarar därutöver för innehållet i miljöövervakningen i hav och sötvatten, bland annat genom att ta fram indikatorer och vara beställare av datavärdskap och rapportering av miljöövervakningsdata.

Enligt sin instruktion ska myndigheten bl.a. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket. Det kan gälla tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet till havs och frågor om vattenverksamhet.

Enligt 22 kap. 4 och 6 §§ MB ska HaV få ett exemplar av ansökningshandlingar och när det behövs, föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. HaV har även tagit över Fiskeriverkets tidigare uppgift att yttra sig över en vattenanläggnings eller verksamhets inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå bestämmelser som behövs till skydd för fisket. Föreskrifter och kontroll av yrkesfisket har också lämnats över från Fiskeriverket till HaV.

Ansvar för forskningen som tidigare låg på Fiskeriverket har flyttats till SLU. Tanken var att separera reglering och kontroll från uppgiften att främja. HaV beställer däremot en stor del av den forskning som utförs. Myndigheten bistår även Naturvårdsverket med den myndighetens forskningsanslag.

I regleringsbrevet för budgetåret 2012 gavs HaV i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter samla berörda intressenter i en dialog med syfte att få en ökad samsyn kring vattenkraften och de mål som är fastställda om förnybara energikällor samt miljömål för vatten och vattenförvaltning. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 oktober 2012.

Operativ tillsyn och tillsynsvägledning

HaV är numera tillsynsvägledande myndighet i frågor om vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, med undantag för markavvattning och dammsäkerhet. Myndigheten är även tillsynsväg-

ledande myndighet för frågor om enskilda avlopp enligt 9 kap. MB, fiske och vattenbruk, miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. MB inom sitt ansvarsområde, vattenskyddsområden enligt 7 kap. MB och skydd av grundvatten.

HaV har det operativa tillsynsansvaret för frågor om användning och utsättning av genetiskt modifierade vattenlevande organismer enligt 13 kap. MB. Myndigheten har ett tillsynsansvar i fråga om fiskerikontroll enligt fiskelagstiftningen. Tillsynsuppgiften sker i samverkan med Kustbevakningen. HaV är även tillsynsvägledande myndighet för de båda tillsynsområdena. Tillsynen respektive tillsynsvägledningen utförs av olika avdelningar inom organisationen.

Organisation

HaV har cirka 230 anställda. Huvudkontor ligger i Göteborg men myndigheten har också fyra kontor för fiskerikontroll i Simrishamn, Västra Frölunda, Kungshamn och Karlskrona. Verksamheten är uppdelad i fyra avdelningar, Kunskap, Planering, Åtgärd och Tillsyn. Under avdelningen för tillsyn ligger enheten för tillsynsutveckling. Där hanteras tillsynsvägledning för vattenverksamheter, vattenskyddsområden och enskilda avlopp. På tillsynsavdelningen ligger även den juridiska enheten som ansvarar för utfärdande av föreskrifter. Det är däremot åtgärdsavdelningen som bevakar myndighetens intressen i domstol.

Finansiering

Myndigheten finansieras genom ramanslag uppgående till drygt 180 miljoner kr, för budgetåret 2012. Därutöver erhåller HaV anslag för Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Anslaget uppgår till drygt 730 miljoner kr och får användas för insatser för att förbättra, bevara och skydda havs- och vattenmiljöer. Bl.a. får högst 5 miljoner kr betalas ut till länsstyrelsen i Norrbottens län för tillsyn av vattenverksamhet med fokus på kraftverk, dammar och vattenreglering.

Överväganden

HaV är tillsynsvägledande myndighet för alla vattenverksamheter förutom markavvattning och dammsäkerhet. Myndigheten har därför redan ett upparbetat kontaktytor med länsstyrelserna. Tillsynsvägledningen av dammsäkerhet skulle på ett naturligt sätt kunna samordnas med övrig tillsynsvägledning inom vattenverksamhet särskilt för dammar/vattenkraftverk. Det skulle öka möjligheterna att samordna tillsynen inom MB:s område gentemot verksamhetsutövaren.

Genom en överföring av ansvaret för dammsäkerhet till HaV skulle man även undvika problematiken med avgränsningen för vad som är dammsäkerhet respektive övrig vattenverksamhet. Som redan nämnts finns i dag ingen definition av vad som är dammsäkerhet. Vare sig HaV eller Svenska kraftnät att angett att avsaknaden av en definition av dammsäkerhet skulle utgöra ett problem vid tillsynsvägledningen.

En sammanhållen tillsynsvägledning kring verksamhetsutövarnas egenkontroll skulle kunna vara positivt. Utredningen menar dock att dammsäkerheten inte gagnas av en långt driven sammanhållen tillsynsvägledning. Med hänsyn till att området vattenverksamhet är stort riskerar dammsäkerhetsfrågorna att få ett för litet utrymme. Tillsynsvägledningen med avseende på dammsäkerheten lyftes bort från Naturvårdsverket av nämnda anledningen.

HaV skulle dessutom behöva rekrytera personer med dammsäkerhetskompetens eftersom detta skulle vara ett nytt kompetensområde inom myndigheten. Att bygga upp dammsäkerhetskompetensen inom myndigheten bedöms som relativt svårt med anledning av myndighetens lokalisering i förhållande till merparten av dammarna och dammägarnas huvudkontor. Myndighetens uppdrag i övrigt ligger inte heller i linje med en sådan uppbyggnad.

HaV har en begränsad erfarenhet av olycks-, beredskaps- och säkerhetsfrågor förutom vad avser kunskap och erfarenhet att analysera konsekvenser på miljön utifrån bl.a. miljöns känslighet. Uppgifter avseende beredskap för dammbrott skulle kunna skiljas ut och ansvaret för det läggas på t.ex. MSB. Utredningen menar emellertid att en uppdelning av ansvaret för dammsäkerhetsfrågorna skulle vara en för dammsäkerheten olycklig utveckling.

Vad gäller främjandeuppgiften för dammsäkerhet har HaV redan i dag i uppgift att följa klimatförändringarnas påverkan inom

myndighetens verksamhetsområde. Något ansvar att driva utvecklingen avseende forskning har myndigheten inte. Som nämnts var tanken vid bildandet av myndigheten att ansvaret för forskning skulle skiljas från myndigheten.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen inte att den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet bör placeras på HaV. Myndighetens uppdrag innefattar endast några av de uppgifterna som den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet bör ansvara för. Utredningen anser inte att det centrala ansvarsområdet för dammsäkerheten skulle främjas om det utförs av olika centrala myndigheter.

11.4 Tillsynsvägledning och främjande av dammsäkerhet

I detta avsnitt beskriver utredningen sin syn på hur tillsynsvägledningen och främjande av dammsäkerhet bör utvecklas. Regeringen har i sin skrivelse 2009/10:79³ redovisat sina generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad. Av skrivelsen framgår bl.a. följande definition av tillsynsvägledning.

Tillsynsvägledning: En statlig myndighets stöd, uppföljning, samordning m.m. av andra tillsynsorgan bör kallas tillsynsvägledning. För varje tillsynsområde där tillsynen utförs av mer än ett organ bör regeringen bemyndigas att utse en statlig myndighet att ansvara för samordningen av tillsynen. En sådan samordnande myndighet bör även bemyndigas att utfärda föreskrifter kring tillsynen. Föreskrifter bör kunna avse frågor om krav på inventeringar och tillsynsplaner, rapportering, tillsynsfrekvenser, förebyggande åtgärder, urvalskriterier för och utförande av inspektioner, provtagning, samråd och dokumentation. Tillsynsvägledning förutsätter även att den som ansvarar för samordningen ges återkoppling på hur tillsynsvägledningen fungerar och om tillståndet inom tillsynsområdet.

³ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skr. 2009/10:79).

11.4.1 Ny lydelse avseende dammsäkerhet i instruktionen för Svenska kraftnät

Svenska kraftnät har en övergripande uppgift att främja dammsäkerheten i landet. Att främja betyder att ge stöd åt, arbeta för någots bästa, gynna och utveckla. Myndighetsfunktionen för dammsäkerhet är pådrivande, stödjande och samlande inom dammsäkerhetsområdet. Svenska kraftnät främjar dammsäkerheten genom följande arbetsuppgifter:

- Utveckling av tillsyn och egenkontroll
- Främjande av kunskapsutveckling och kompetensförsörjning
- Främjande av beredskapsutveckling
- Samråd med berörda myndigheter och organisationer
- Rapportering till regeringen

Dessa arbetsuppgifter bör bedrivas samlat för att möjliggöra främjandeuppgiften. I avsnitt 5.2 beskrivs vad som görs inom de olika arbetsuppgifterna i dag. Utredningen föreslår att dessa arbetsuppgifter bedrivs även i fortsättningen. Vissa av dess uppgifter behöver dock utvecklas och några nya arbetsuppgifter föreslås tillkomma.

I instruktionen anges i dag en uppräkningsordning av uppgifter. Uppräkningen i den ordning uppgifterna anges kan uppfattas som att det finns en inbördes ordning i hur angelägna utförandet av uppgifterna är. Utredningen anser därför att punkterna bör ges en annan ordning i instruktionen samt att några punkter ska ändras. Nedan anges ändringarna i korthet varefter en beskrivning av respektive ändring görs.

Utredningen föreslår därför att lydelsen i 5 § i förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket Svenska kraftnät justeras enligt följande.

Uppgiften omfattar att i frågor om dammsäkerhet:

1. svara för tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,
2. identifiera behov, stödja och medverka i kunskapsutveckling och kompetensförsörjning

3. följa klimatförändringarnas påverkan samt följa och medverka i utvecklingen i landet,
4. verka för att riskerna för en allvarlig störning på samhället genom dammhaveri eller höga flöden i reglerade vattendrag minskar,
5. vid behov samråda med berörda myndigheter och organisationer och
6. regelbundet rapportera till regeringen om utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder.

Utredningen föreslår följande lydelse avseende dammsäkerhetsrådet i 14 § i Svenska kraftnäts instruktion:

- Vid Svenska kraftnät ska det finnas ett råd som ska biträda affärsverket i arbetet med dammsäkerhetsfrågor (Dammsäkerhetsrådet). Rådet är ett informations- och samrådsorgan för frågor relaterade till dammsäkerhet.

11.4.2 Utveckling av tillsyn och egenkontroll

Svenska kraftnät ska enligt 3 kap. 3 § miljötillsynsförordningen ge tillsynsvägledning i frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. MB. För att förtydliga att tillsynsvägledningen avseende dammsäkerhet även kan avse andra delar av balken föreslår utredningen att preciseringen om 11 kap. tas bort från nämnda bestämmelse.

Enligt punkten 1 i den justerade instruktionen ovan ska Svenska kraftnät svara för tillsynsvägledning och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete. Nedan beskrivs inom vilka områden utredningen anser att det arbetet bör utvecklas.

Samverkan med länsstyrelser för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete

En utökad samverkan mellan tillsynsvägledande myndighet och tillsynsmyndighet gynnar enligt utredningen tillsynen. Tillsynsvägledande myndighet ska enligt 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning. För att tillsynen ska bli likvärdig och samordnad över landet krävs att den planeras och samordnas. Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät kan

hjälpa till med den övergripande planeringen samt ge råd om hur tillsynen ska bedrivas. Den centrala myndighetsfunktionen kan medverka vid tillsynsbesök, särskilt när besöken omfattar revisioner och granskningar av företags säkerhetsledningssystem och rutiner för egenkontroll. Den utveckling som görs inom Svenska kraftnäts pågående regeringsuppdrag kan vara vägledande i hur tillsynsarbetet kan bedrivas. Utredningen anser det är särskilt viktigt med samverkan för dammar som i händelse av dammbrott skulle medföra stora konsekvenser.

Dammsäkerhetshandläggarna på Svenska kraftnät ska ingå i det handläggarnätverk för dammsäkerhet som föreslås i avsnitt 10.1.5. Handläggarna på Svenska kraftnät bör enligt utredningen ha en sammanhållande roll och ansvara för att dammsäkerhetstillsynen utvecklas successivt. I handläggarnätverket kan de olika länsstyrelsernas planerade tillsynsinsatser diskuteras och en nationell tillsynsplan utarbetas. Vidare kan olika utvecklingsområden identifieras och utvecklingsprojekt drivas gemensamt i nätverket.

Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet bör medverka vid ett antal tillsynsbesök under året, både som stöd för tillsynsmyndigheten men också för att bilda sig en uppfattning om hur tillsynen bedrivs.

Uppföljning av utförd tillsyn

För att säkerställa att tillsynen bedrivs likriktat, i tillräcklig omfattning samt följer regelverk och föreskrifterna krävs en uppföljning av den utförda tillsynen. Utredningen föreslår att Svenska kraftnät genomför den uppföljningen årligen. Därför föreslår utredningen att länsstyrelserna ska upprätta årliga rapporter om genomförd dammsäkerhetstillsyn. I rapporterna ska länsstyrelserna dessutom beskriva olika problem som uppstått t.ex. med specifika dammanläggningar eller med förutsättningar för att bedriva tillsynen. Genom rapporteringen kan också länsstyrelserna återkoppla om hur myndigheten anser att tillsynsvägledningen fungerar och eventuellt kan utvecklas.

Kompetensutveckling av handläggare på länsstyrelsen

Av 8 § myndighetsförordningen (2007:515) följer att en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. Utredningen anser att det är av stor vikt att länsstyrelsen ger sin personal möjligheten att utveckla sin kompetens inom dammsäkerhetstillsyn.

Utredningen menar att Svenska kraftnät bör genomföra regelbundna utbildningar för de handläggare som arbetar med tillsyn av dammsäkerheten. Detta gäller både de dammsäkerhetshandläggare som föreslås arbeta med dammsäkerhet på heltid samt de vattenhandläggare som har dammsäkerhetstillsynen som en del av sitt ansvarsområde.

Erfarenhetspridning av inträffade händelser

Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät föreslås ha en uppgift att sammanställa inrapporterade driftstörningar och allvarliga händelser ur dammsäkerhetssynpunkt. Syftet med detta är att sprida erfarenheter om händelser till berörda verksamhetsutövare och länsstyrelser för att på så sätt förhindra att liknande händelser sker igen. Motsvarande erfarenhetspridning finns för många liknande branscher, exempelvis kärnkraftbranschen.

Den föreslagna dammsäkerhetsdatabasen bör på sikt också kunna utvecklas till att vara ett felrapporteringsystem där dammägare kan rapportera in driftstörningar, allvarliga händelser och incidenter löpande. Svagheter och brister vid anläggningarna som framkommit i samband med dammägarens egenkontroll ska rapporteras i samband med den årliga dammsäkerhetsrapporteringen.

11.4.3 Övriga arbetsuppgifter

Främjande av kunskapsutveckling och kompetensförsörjning (punkt 2)

Utredningen anser att uppdraget i instruktionen bör ändras till att identifiera behovet av, samt stödja och medverka i, kompetensutveckling och kompetensförsörjning för att tydligare visa vad som görs.

Svenska kraftnät främjar kunskapsutveckling och kompetensförsörjning genom att ge ekonomiskt stöd till olika högskoleverksamheter samt till forsknings- och utvecklingsprojekt i samverkan med kraftindustrin (via Elforsk), gruvindustrin (via SveMin) och berörda myndigheter (exempelvis SMHI). Dessutom medverkar Svenska kraftnät som adjungerade ledamöter i Elforsks styrgrupp för FoU Dammsäkerhet och medverkar i styrgrupper och arbetsgrupper för utvalda utvecklingsprojekt.

Klimatförändringars påverkan (punkt 3)

Svenska kraftnät ska följa klimatförändringarnas påverkan samt följa och medverka i utvecklingen i landet. Detta görs dels genom att vara huvudman för riktlinjerna för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar tillsammans med Svenska Energi och SveMin, dels genom särskilda uppdrag såsom det regeringsuppdrag som avrapporterades 2011 där Svenska kraftnät tillsammans med Svenska Energi, SveMin och SMHI analyserade och värderade klimatfrågans betydelse för dammsäkerheten, se avsnitt 5.2.5.

Främjande av beredskapsutveckling (punkt 4)

Utredningen anser att uppdraget i instruktionen bör förtydligas för att visa att det handlar om att minska skador till följd av dammhaveri och inte bara höga flöden, i enlighet med punkt 4 ovan. I dag har Svenska kraftnät ansvar att minska skador p.g.a. höga flöden. Dammhaveri bör även inkluderas.

Den utveckling med samordnad beredskapsplanering för dammbrott som pågår i de stora reglerade älvarna hade inte varit möjlig utan finansiering och medverkan från Svenska kraftnät. Även i

framtiden bör den centrala myndighetsfunktionen ha en aktiv roll i utvecklingen av beredskapsplaneringen för dammbrott, vilket även bör tydliggöras i instruktionen. Ansvaret ska enligt utredningen framgå av instruktionen.

Dessutom bör det komma till uttryck att det är reglerade vattendrag som avses. Oreglerade vattendrag har inga dammar och höga flöden i oreglerade vattendrag kan således inte ingå Svenska kraftnäts uppdrag.

Samverkan med centrala myndigheter (punkt 5)

Den centrala myndighetsfunktionen måste samråda med andra berörda myndigheter och organisationer i frågor som berör dammsäkerheten. Samråd och samverkan med andra centrala myndigheter såsom HaV, MSB, SMHI och Naturvårdsverket måste utvecklas ytterligare.

Rapportering till regeringen (punkt 6)

Svenska kraftnät upprättar årligen en sammanställning över inkomna årsrapporteringar till länsstyrelserna och rapporterar årligen om dammsäkerhetsutvecklingen till regeringen. Den föreslagna årliga rapportering om genomförd tillsyn från länsstyrelserna till Svenska kraftnät samt annan dammsäkerhetsverksamhet som genomförts av Svenska kraftnät och nätverket för dammsäkerhetshandläggare bör ligga till grund för rapporteringen till regeringen.

Dammsäkerhetsrådet

Vid Svenska kraftnät ska det enligt 14 § instruktionen för Svenska kraftnät finnas ett råd som ska biträda affärsverket i arbetet med dammsäkerhetsfrågor (Dammsäkerhetsrådet), mer om rådet i avsnitt 5.2. Utredningen anser att rådet har en viktig roll för informationsutbyte mellan berörda aktörer och att rådet bör finnas kvar som stöd till den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät. Rådets roll som informations- och samrådsorgan för frågor relaterade till dammsäkerhet bör därför förtydligas i instruktionen.

11.4.4 System för dammsäkerhetsrapportering

I Sverige finns flertalet dammregister och -databaser. SMHI, länsstyrelserna, Svenska kraftnät, Svenska Energi samt SveMin har alla databaser eller register över dammar. Syftet med dessa register och databaser är dock varierande och registren innehåller olika dammar och uppgifter om dammarna. Inget av registren är dock komplett avseende dammsäkerhet och tillsyn. Därför föreslår utredningen att Svenska kraftnät ges i uppdrag att utreda formerna för en dammsäkerhetsdatabas med erforderliga uppgifter om dammarna som behövs för en god dammsäkerhetstillsyn. Svenska kraftnät bör även påbörja uppbyggnaden av en databas så att uppgifter om dammarna kan matas in i databasen i samband med dammsäkerhetsklassificeringen. Dammsäkerhetsdatabasen bör i förlängningen innehålla alla dammar i landet där dammens dammsäkerhetsklass har fastställts.

Dammsäkerhetsdatabasen bör upprättas så att den har en koppling till SMHI:s dammregister som är en del av Svenskt Vattenarkiv (SVAR) och till Vatteninformationssystem Sverige (VISS) som upprättats för vattenförvaltning av vattenmyndigheterna och länsstyrelserna. Även kopplingen till Svensk Energis och SveMins dammregister bör utredas.

Databasen bör utvecklas så att dammägare ska kunna göra rapportering direkt in i databasen och också kunna se de uppgifter som finns om dammarna i databasen. Ägarna ska dock inte själva kunna göra ändringar i databasen. Databasen ska vara ett underlag för skrivbordstillsynen och tillsynsbesök och andra tillsynsinsatser. Tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att se uppgifter om dammar i sina områden samt rapportera in genomförda tillsynsinsatser.

Dammsäkerhetsdatabasen förutsätts underlätta för både dammägare och tillsynsmyndighet genom att förenkla inrapporteringsprocessen för årsrapporter. En dammägare med dammar i flera län behöver inte skicka uppgifter till alla länsstyrelser utan bara granska befintliga uppgifter i databasen och rapportera in ändringar. På samma sätt behöver inte länsstyrelserna årligen kontakta alla dammägare i sitt län om att de ska inkomma med årsrapporteringen utan bara gå in i systemet och granska de inrapporterade uppgifterna. Systemet underlättar även för länsstyrelserna att planera och följa upp tillsynsinsatser. Dammsäkerhetsdatabasen underlättar dessutom Svenska kraftnäts uppföljning av inrapporterade årsrapporter och genomförd tillsyn.

En dammsäkerhetsdatabas innehållande uppgifter om alla dammar som kan medföra konsekvenser i händelse av dammbrott kopplat till ett smidigt rapporteringssystem för verksamhetsutövarnas myndighetsrapportering är enligt utredningen en förutsättning för en effektiv tillsyn av dammsäkerheten. Det vore därför önskvärt om ett sådant rapporteringssystem var i funktion då klassificeringen påbörjades.

11.4.5 Remissinstans och partsställning vid tillståndsprövningar i domstol

Utredningen har övervägt att låta även Svenska kraftnät få rollen som remissinstans och part vid tillståndsprövningar i domstol för dammsäkerhetskänsliga åtgärder. Utredningen har funnit att det inte är lämpligt att föra in ytterligare en myndighet med den funktionen. I stället bör Kammarkollegiet och länsstyrelsen i större utsträckning än i dag utnyttja Svenska kraftnäts expertkunskaper inom dammsäkerhet vid tillståndsprövningar. Detta möjliggör för Svenska kraftnät att vid tillståndsprövningar tydliggöra särskilda säkerhetsaspekter som verksamhetsutövare bör ta hänsyn till innan, under och efter ett projekts genomförande. Det innebär också att Svenska kraftnät har möjlighet att visa på vikten av att genomföra projekt ur säkerhetssynpunkt.

11.4.6 Meddela föreskrifter avseende dammsäkerhet

Utredningen föreslår att Svenska kraftnät i samband med införandet av regelverket för dammsäkerhet bemyndigas att meddela föreskrifter och upprätta allmänna råd. Myndigheten kan genom föreskrifter, vägledningar och allmänna råd fylla ut regelverket. Det är en förutsättning för ett fungerande och ändamålsenligt dammsäkerhetsarbete att myndigheten ges föreskriftsrätt avseende dammsäkerhet. Svenska kraftnät ska enligt utredningen meddela föreskrifter om innehållet i samt omfattningen och dokumentationen av

- konsekvensutredningen,
- säkerhetsledningssystemet,
- helhetsbedömningen, samt

- myndighetsrapporteringen.

För att underlätta beslut om klassificering anser utredningen dessutom att Svenska kraftnät ska upprätta vägledning som stöd för bedömning av de konsekvenser som ska ligga till grund för klassificeringen och beslut om dammsäkerhetsklass.

11.4.7 Kompetens- och resursbehov

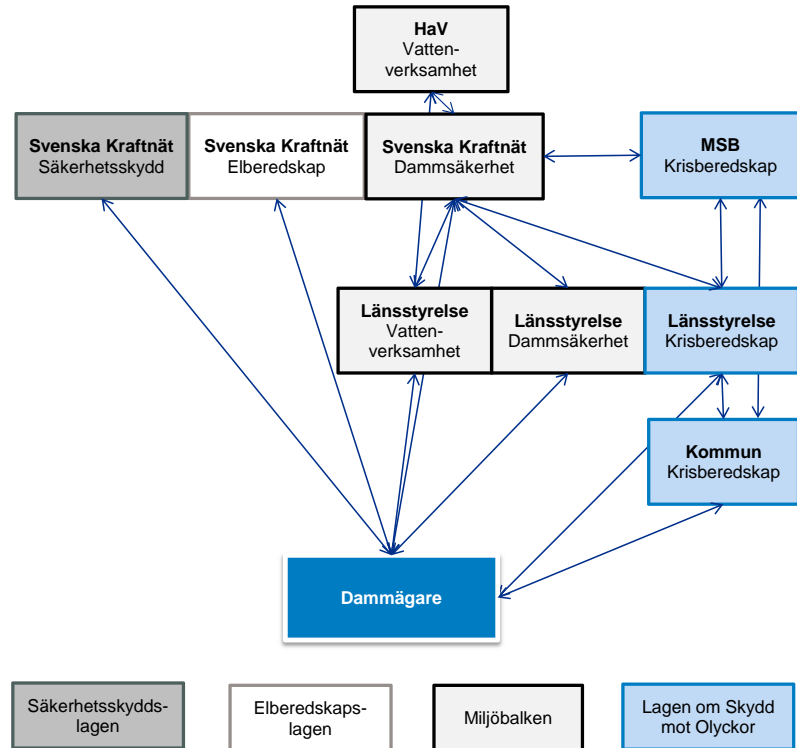
På samma sätt som för den operativa tillsynen av dammsäkerhet krävs det hög kompetens inom dammsäkerhetsområdet hos den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät. Utredningen menar att samma kompetens krävs på Svenska kraftnät som för länsstyrelsen, se avsnitt 10.3.

En central myndighetsfunktion för dammsäkerhet som samlat arbetar med ovanstående arbetsuppgifter har enligt utredningen förutsättningarna för att upprätthålla en personalgrupp med hög dammsäkerhetskompetens. I samband med att arbetsuppgifterna avseende utveckling av tillsyn och egenkontroll kompletteras krävs även en utökning av resurser. I nuläget omfattar tillsynsvägledning och främjande av dammsäkerhet tre årsarbetskrafter på Svenska kraftnät. För att kunna genomföra de föreslagna arbetsuppgifterna bör den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät utökas till att omfatta sammanlagt sex årsarbetskrafter. I samband med att Svenska kraftnät ges föreskriftsrätt behövs särskilt en utökning av juridisk kompetens inom området.

11.5 Samverkan mellan statliga myndigheter

Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät måste i hög grad samverka med andra statliga myndigheter. I kommande avsnitt beskrivs samverkan med de statliga myndigheter som myndighetsfunktionen bör ha mest samverkan med. Behov av samverkan kan komma att uppstå även med andra myndigheter. I sammanhanget bör dock betonas att samverkan är ett ömsesidigt ansvar.

Diagram 11.3 Samverkan mellan myndigheter och dammägare



11.5.1 Samverkan inom Svenska kraftnät

Även om den centrala myndighetsfunktionen har sin placering på Svenska kraftnät vill utredningen påpeka att en samverkan avseende dammar med särskilt stor påverkan i händelse av dammbrott bör finnas mellan den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet och säkerhetsskyddsfunktionen. Säkerhetsskyddsfunktionens ansvarsområde har ett nära samband med dammsäkerhet.

Dessutom kan myndighetsfunktionen för dammsäkerhet sägas vara nära besläktad med elberedskapsmyndigheten genom att myndighetsfunktionens verksamhet redan i dag finansieras av elberedskapsmedel. I och med de planerade förändringarna i elberedskapslagen fr.o.m. den 1 juli 2012 ställs nya krav på bl.a. elproducenter att upprätta risk- och sårbarhetsanalyser 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. Speciellt avseende dammar där ett dammbrott skulle kunna medföra stor påfrestning på samhället bör den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet medverka när elberedskapsmyndigheten utarbetar föreskrifter. Medverkan skulle då gälla föreskrifter om de risk- och sårbarhetsanalyser som ägare av dessa dammar ska upprätta och föreskrifter om vilka uppgifter som ägarna ska lämna in till elberedskapsmyndigheten. Dessutom bör myndighetsfunktionen för dammsäkerhet medverka i upprättandet av den nationella risk- och sårbarhetsanalysen inom elsektorn som elberedskapsmyndigheten ska upprätta enligt lagen. Samma typ av medverkan bör förekomma i beslut om beredskapsåtgärder med syftet att förebygga och hantera skador på anläggningarna.

11.5.2 Samverkan med MSB

Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet och MSB bör samverka i arbetet med beredskapsplanering för dammbrott samt i ansträngningarna att minska risker i samband med dammbrott och höga flöden i reglerade vattendrag.

Hur dammägare kan komplettera kommunens beredskap samt hur kommunernas tillsyn enligt LSO på dammanläggningar ska bedrivas är områden där MSB har ett ansvar men där det är lämpligt att samråd sker med den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet på Svenska kraftnät.

Översvämningdirektivet genomförs i Sverige i förordningen (2009:956) om översvämningrisker. MSB är ansvarig myndighet och genomför arbetet i nära samarbete med länsstyrelserna. MSB bör även samverka med den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet i frågor som rör dammbrott och höga flöden i reglerade vattendrag.

11.5.3 Samverkan med HaV

Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet och HaV bör samverka avseende tillsynsvägledning till länsstyrelserna. Det gäller främst tillsynsvägledningen för tillsyn av de dammar som inte tilldelats någon dammsäkerhetsklass, dvs. övriga dammar, där

tillsynen av dammsäkerhet och vattenverksamhet bedrivs tillsammans. Tillsynsvägledningen kan exempelvis ske i form av gemensamma informationsblad till dammägare, exempel riktade till länsstyrelserna, handläggartreffar för vattenhandläggare på länsstyrelserna m.m.

För tillsynen av dammarna i dammsäkerhetsklass A–C bör tillsynsvägledningen vara mer specialiserad och inriktad på dammsäkerhetsfrågor. Där är behovet av samverkan inte lika stort.

11.5.4 Samverkan med länsstyrelserna

Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet och länsstyrelserna ska samverka inom berörda verksamheter, dvs. tillsyn av dammsäkerhet och krisberedskap.

Vad gäller tillsyn av dammsäkerhet för de drygt 500 dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A–C bör den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet och de länsstyrelser som har ansvar för dammsäkerhetstillsynen ha ett nära samarbete. Den centrala myndighetsfunktionen kan ge råd avseende analyser av inrapporterade årsrapporter och planering av tillsynsaktiviteter genom samverkan i nätverket för dammsäkerhetshandläggare, se avsnitt 10.1.5.

Vad gäller tillsyn av dammsäkerhet för dammar som inte tilldelats någon dammsäkerhetsklass, dvs. övriga dammar, bör den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet samverka med alla länsstyrelser. Här har även HaV en viktig roll att samordna tillsynsvägledningen. Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet bör medverka vid handläggartreffar och ge råd och stöd till länsstyrelserna i frågor som berör dammsäkerhet.

Vad gäller krisberedskap så bör den centrala myndighetsfunktionen samverka med de krisberedskapshandläggare som samordnar beredskapsplanering för dammbrott i länen. Denna samverkan har skett naturligt genom de redan igångsatta projekten för samordnad beredskapsplanering för dammbrott. Den centrala myndighetsfunktionen bör delta vid älvgruppsmöten för att säkerställa en kontinuerlig dialog mellan myndigheterna.

11.5.5 Samverkan med SMHI

Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet och SMHI bör samverka i olika hydrologiska och klimatrelaterade frågeställningar som berör dammsäkerheten. Den centrala myndighetsfunktionen ska inte upprätta egen kompetens inom området utan ska i myndighetssamverkan utnyttja SMHI:s kompetens.

I samband med att dammsäkerhetsdatabasen upprättas bör den centrala myndighetsfunktionen samråda med SMHI så att dammsäkerhetsdatabasen knyts till det dammregister som SMHI har ansvar för.

11.5.6 Samverkan med Naturvårdsverket

Den centrala myndighetsfunktionen för dammsäkerhet och Naturvårdsverket bör samverka särskilt i fråga om tillsynsvägledningen för gruvdammar. Naturvårdsverket har tillsynsvägledningsansvar för gruvdammar som är riskanläggningar enligt utvinningsavfallsförordningen medan den centrala myndighetsfunktionen har ett tillsynsvägledningsansvar för dammsäkerhet som berör samma dammanläggningar.

12 Beredskap för dammbrott

12.1 Lagen om skydd mot olyckor

Lagen (2003:778) om olyckor (LSO) infördes den 1 januari 2004 samtidigt som räddningstjänstlagen (1986:1102) upphörde att gälla. Avsikten med lagen är att klargöra ansvaret för samhällets räddningstjänst och att tillhandahålla ett ramverk för räddningstjänstens organisation.

12.1.1 Räddningstjänst och räddningsinsats

Bestämmelserna i LSO syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor, 1 kap. 1 § LSO. Räddningstjänsten ska enligt 1 kap. 3 § LSO planeras och organiseras så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser staten eller kommunerna ska svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön, se 1 kap. 2 § LSO. Ansvaret för räddningsinsatser kan således åvila både staten och kommunerna. Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för verksamhet ska enligt 1 kap. 6 § LSO samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.

Med olyckshändelser avses enligt förarbetena till LSO plötsligt inträffade händelser som har medfört eller som kan befaras medföra skada. Hit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Exempel på händelser är brand, explosion, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen. Kravet att det ska vara fråga om en plötsligt inträffad händelse

innebär att långsamma och ständigt pågående skeenden som sättningar i byggnader och jorderosioner inte räknas som olycks-händelser. Sådana skeenden kan emellertid orsaka något som inträffar plötsligt och som medför skada, t.ex. att erosionen leder till ett jordskred.¹

Om olyckan inte redan inträffat krävs enligt definitionen på räddningstjänst att det måste föreligga en överhängande fara för att den inträffar för att det ska vara fråga om en räddningstjänst-situation. Det innebär att effekten av en olycka inte behöver inväntas för att en räddningsinsats ska påbörjas.

Skyldighet för staten eller kommunen att göra en räddnings-insats föreligger endast om det med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt och kostnaderna för insatsen samt omständigheterna i övrigt är påkallat att det allmänna griper in. Syftet är att det allmänna ska hålla en organisation som kan vidta åtgärder när den enskilde inte själv eller med anlitan- de av någon annan kan klara av en olyckssituation.

12.1.2 Enskildas skyldigheter

LSO är uppdelad på ansvar för enskilda, kommunen och staten. Den enskilde, fysisk eller juridisk person, har ett primärt ansvar för att skydda sitt liv och sin egendom och att inte orsaka olyckor. I första hand ankommer det på den enskilde att själv vidta och bekosta åtgärder i syfte att förhindra olyckor och begränsa skador till följd därav. Först om en olycka inträffar eller överhängande fara råder för att en olycka ska inträffa och den enskilde inte själv eller med anlitan- de av någon annan kan klara av situationen, är det som redan nämnts samhällets skyldighet att ingripa.

Den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller en olycka som innebär fara för någons hälsa eller för miljön ska, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp, se 2 kap. 1 § LSO. Detta gäller också den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en brand eller en sådan olycka. Bestämmelserna är självfallet tillämpliga för t.ex. personal vid en dammanläggning.

LSO reglerar endast skyldighet att vidta förebyggande åtgärder avseende brand, se 2 kap. 2 § LSO. Utöver dessa bestämmelser om brand saknas bestämmelser om förebyggande åtgärder i LSO.

¹ Prop. 2002/03:119, s. 68.

Vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador, 2 kap. 4 § LSO. Denna bestämmelse behandlas utförligare i avsnitt 12.2.

12.1.3 Kommunens skyldigheter

Intentionerna med LSO är att kommunerna ska ta initiativ till ett brett säkerhetsarbete. Som redan nämnts har kommunerna ett ansvar att planera och organisera räddningstjänsten så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Varje kommun har därmed möjlighet att anpassa verksamheten till de risker som finns i just den kommunen.

Kommunen ska enligt 3 kap. 7 § LSO ansvara för räddningstjänsten inom kommunen då det inte är fråga om statlig räddningstjänst. Vad som omfattas av statlig räddningstjänst framgår av 4 kap. LSO. Det är fråga om bl.a. fjällräddning, sjöräddning och räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning. Olyckor med dammar eller översvämningar omfattas inte av statlig räddningstjänst utan utgör ett kommunalt ansvar. Om en räddningsinsats i kommunal tjänst har medfört betydande kostnader har kommunen rätt till ersättning från staten. Kostnaderna ersätts till den del de överstiger en självrisk, se 7 kap. 3 § LSO. Vid omfattande räddningsinsatser kan emellertid staten genom länsstyrelsen ta över ansvaret för en räddningsinsats, se mer nedan. Även om länsstyrelsen tar över ansvaret för räddningsinsatsen är det fortfarande kommunal räddningstjänst. Det innebär att lagens krav om behörighet, rätten till ersättning m.m. gäller.

Räddningsledaren vid den kommunala räddningstjänsten, är antingen räddningschefen själv eller den som han eller hon har utsett. En räddningsledare har enligt LSO stora befogenheter. Han eller hon kan enligt bestämmelser i 6 kap. LSO besluta om tjänsteplikt eller ingrepp i annans grundlagsskyddade rätt, t.ex. avspärra eller utrymma områden, bereda sig och medverkande personal tillträdande till annans fastighet om ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som vållas genom ingreppet och omständigheterna i övrigt. I detta sammanhang kan

påpekas att om det är överhängande fara för skador på människor, egendom eller i miljön och därmed bestämmelserna för räddningstjänst gäller kan en räddningsledare, under vissa omständigheter, ingripa i driften av en dammanläggning genom att besluta om förhandstappning eller om att stoppa tappning så att dämmningsgränsen överskrids. Se mer om detta i avsnitt 3.6.4 och 3.7.1 om möjligheten att frångå angiven dämmnings- eller sänkningsgräns i dom.

Kommunerna har ett ansvar för att förebyggande åtgärder vidtas för att skydda mot brand eller skador till följd av brand. För skydd mot andra olyckor har kommunerna endast ansvar att främja samverkan mellan olika aktörer för att ett olycks- och skadeförebyggande arbete utförs, se 3 kap. 1 § LSO. Det innebär att kommunerna inte har något självständigt ansvar för andra förebyggande åtgärder än sådana mot brand. Kommunerna ska endast verka för att brister i säkerheten vid olika anläggningar och verksamheter rättas till. Det är följaktligen upp till varje kommun att bestämma ambitionerna i ett sådant förebyggande arbete.

Handlingsprogram

För att uppfylla de nationella målen såsom de anges i 1 kap. 1 § LSO ska kommunen ha ett handlingsprogram. I handlingsprogrammet ska anges hur den förebyggande verksamheten är ordnad och hur den planeras. Organisation och de resurser som kommunen har eller planerar för verksamheten ska beskrivas. För att kunna utforma ett handlingsprogram måste kommunen skapa sig en bild av de risker för olyckor som finns inom kommunen. Riskbilden ska sedan utgöra grunden för den förebyggande verksamhetens inriktning och genomförande. Kommunernas tillsyn enligt LSO verkar förebyggande och ryms inom den förebyggande verksamheten som kommunen ska ansvara för. Hur tillsynsverksamheten är ordnad ska därför också redovisas i handlingsprogrammen. Kommunen ska även ha ett handlingsprogram för räddningstjänsten. I programmet ska kommunen beskriva vilken förmåga kommunen har och avser att skaffa sig för att göra räddningsinsatser. Förmågan ska redovisas för både förhållanden i fred och under höjd beredskap. För att kommunerna ska kunna redovisa de risker som finns inom kommunens gränser krävs att det görs en riskinventering och en riskanalys med åtföljande risk-

bedömning. Handlingsprogrammen ska utformas i samråd med berörda myndigheter varvid bl.a. länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig. Kommunfullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund ska anta handlingsprogrammen varje ny mandatperiod.

Handlingsprogrammen ska således spegla den politiska viljan från kommunens sida att förebygga olyckor och bedriva en effektiv räddningstjänst. Därutöver ska handlingsprogrammen också vara ett underlag för kommunens planering, t.ex. detalj- och översiktsplaner samt vara en informationskanal till allmänheten om hur arbetet med skydd mot olyckor är planerat och ordnat.

Av 3 kap. 6 och 8 §§ LSO framgår att om synnerliga skäl finns får regeringen besluta om ändring av handlingsprogrammen. En sådan ändring får ske på framställan av MSB. Det är länsstyrelsen som har att uppmärksamma MSB på att allvarliga brister föreligger.

Plan för räddningsinsatser

Utöver redan nämnda skyldighet att planera och organisera räddningstjänsten stadgas det särskilt om planer för räddningsinsatser i 3 kap. 6 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO). Av bestämmelsen följer att kommunen ska upprätta en särskild plan för räddningsinsatser för anläggningar som omfattas av kravet på säkerhetsrapport enligt Sevesolagstiftningen. Krav på en sådan plan gäller även för riskanläggningar enligt utvinningsavfallsförordningen som inte omfattas av nyss nämnda bestämmelse i Sevesolagstiftningen. Planen ska ha den omfattning som säkerheten för omgivningen kräver.

MSB har i föreskrifter, SRVFS 2005:2, bestämt ett antal minimikrav för vad en sådan plan ska innehålla. Planen ska innehålla uppgifter om hur räddningsinsatser i händelse av en allvarlig kemikalieolycka vid berörd verksamhet ska genomföras. Uppgifterna ska även avse hur de resurser som behövs för sådana insatser ska samordnas. Av planen ska även framgå hur allmänheten ska varnas och informeras vid en allvarlig kemikalieolycka samt en beskrivning av de åtgärder som allmänheten ska vidta i händelse av en sådan olycka. Enligt föreskrifterna ska en sådan plans funktion och ändamålsenlighet säkerställas genom övning minst vart tredje år.

Informationsskyldighet

Kommunen har en generell informationsskyldighet enligt LSO. Av 1 kap. 7 § LSO följer att kommunen ska se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns samt lämna upplysning om hur varning och information sker till allmänheten vid allvarliga olyckor. Detta kan t.ex. fullgöras genom att handlingsprogrammen för räddningstjänst tillkännages. Någon skyldighet att informera allmänheten om risker med en verksamhet föreligger inte enligt bestämmelsens ordalydelse.

Enligt 14 § i Sevesolagen ska kommunen se till att personer som löper risk att påverkas av en allvarlig kemikalieolycka informeras. Kravet gäller endast de anläggningar som enligt Sevesolagen omfattas av den högre kravnivån. Informationen ska avse vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas och hur man ska agera vid en olycka. Informationsansvaret gäller även i förhållande till personer i andra kommuner eller utomlands. Det är verksamhetsutövaren som svarar för kostnaderna för den information som ska ges.

Även enligt 40 § i utvinningsavfallsförordningen ska kommunen se till att personer som löper risk att påverkas av en allvarlig olycka vid en riskanläggning informeras om säkerheten vid anläggningen.

12.1.4 Länsstyrelsens skyldigheter

Länsstyrelsen ska genom rådgivning och information stödja kommunerna i deras verksamhet enligt LSO, se 1 kap. 5 § LSO. Det avses ske vid sidan om den tillsyn länsstyrelsen ska utöva över kommunernas skyldigheter.

Om det fordras omfattande räddningsinsatser i kommunal räddningstjänst får länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten i de kommuner som berörs av insatserna. Av bestämmelsens ordalydelse följer att det inte är en skyldighet för länsstyrelsen att ta över ansvaret. För detta ansvar behöver även länsstyrelsen upprätta en plan. Den fastställda planen ska ha ett aktuellt innehåll och beakta lokala förhållanden och troliga olycksscenarioer. Planen ska vara övad, allmänheten ha möjlighet att få information om innehållet i planerna samt att presumtiva räddningsledare är utsedda. Innan planen fastställs ska den ha varit på remiss hos kommunerna i länet och berörda myndigheter. Även länsstyrelsen har en skyldighet att informera allmänheten om innehållet i planen.

Om flera län berörs av en räddningsinsats får länsstyrelsen komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna, se 4 kap. 33 § FSO.

12.1.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB är central tillsynsmyndighet över LSO och har som sådan ett tillsynsvägledningsansvar gentemot länsstyrelsen och deras tillsyn över kommunernas skyldigheter. Tillsynsvägledningen utgörs främst av metodstöd, resurstöd och kompetensutveckling. Därutöver gör MSB tillsammans med länsstyrelserna en årlig uppföljning av kommunernas verksamhet.

12.1.6 Tillsyn enligt LSO

Enligt 5 kap. 1 § LSO utövar kommunerna tillsyn över efterlevnaden av lagen inom kommunen. Länsstyrelsen har motsvarande ansvar inom länet. MSB utövar den centrala tillsynen i landet.

Kommunens tillsyn

Den kommunala tillsynen ska riktas mot enskilda subjekt och utövas som en kontroll av att LSO och föreskrifter meddelade med stöd av lagen uppfylls. Det är således de skyldigheter som stadgas i 2 kap. LSO som omfattas av kommunens tillsyn. För dammanläggningar och dess ägare ska kommunens tillsyn avse skyldigheterna i 2 kap. 4 § LSO i fall anläggningen enligt beslut omfattas av dessa bestämmelser.

Av 5 kap. 2 § första stycket följer att tillsynsmyndigheten har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Enligt andra stycket får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att LSO eller föreskrifter meddelade med stöd av LSO ska efterlevas. Ett föreläggande eller förbud kan förenas med vite. Om någon inte vidtar en åtgärd som denne är skyldig att vidta enligt tillsynsmyndighetens föreläggande, får myndigheten vidta åtgärden på dennes bekostnad.

Kommunen har endast rätt att ta ut avgift för sin tillsyn enligt 2 kap. 2 § LSO. Bestämmelsen avser skyldighet för en ägare eller

nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar att hålla med utrustning och vidta vissa åtgärder med anledning av brand. Kommunen har således ingen rätt att ta ut avgift för tillsyn över farlig verksamhet.

Enligt förarbeten till LSO bör tillsynen över farlig verksamhet samordnas med annan tillsyn som utövas mot ägare eller utövare av verksamhet vid sådana anläggningar. Bl.a. avses länsstyrelsens och kommunens tillsynsansvar enligt Sevesolagstiftningen och MB.²

Länsstyrelsernas tillsyn

Länsstyrelsernas tillsyn enligt LSO är i huvudsak inriktad mot kommunernas verksamhet. Genom tillsynen ska länsstyrelsen bedöma om kommunerna lever upp till de mål som framgår av LSO och de som satts upp i de kommunala handlingsprogrammen. Länsstyrelsen ska även granska att kommunerna följer upp och utvärderar den egna verksamheten. Syftet med tillsynen är att få en likvärdig utveckling och likvärdiga förhållanden i hela landet. Det är resultatet av den kommunala verksamheten som ska bedömas, inte metoderna för att uppnå resultatet.

Länsstyrelsen har däremot inte någon möjlighet att genom föreläggande kräva att en kommun ska utföra stadgade skyldigheter enligt LSO. Enligt förarbetena utgick man från att kommunerna vill och kan organisera en effektiv räddningstjänst och ett effektivt förebyggande arbete. För det fall länsstyrelsen vid sin tillsyn i en kommun upptäcker att kommunen underlåtit att vidta åtgärder mot en enskild som inte fullgjort sina skyldigheter har länsstyrelsen möjlighet att ingripa genom förelägganden eller förbud. Befogenheterna ska endast användas i undantagsfall. Som huvudregel ska en sådan fråga lösas genom en dialog mellan den statliga tillsynsmyndigheten och den berörda kommunen.³

MSB:s tillsyn

MSB granskar länsstyrelsernas planläggning och beredskap i händelse av en kärnenergiolycka eller för övertagande av ansvaret för kommunal räddningstjänst. Tillsynen sker genom granskning av de

² Prop. 2002/03:119, s. 73.

³ Prop. 2002/03:119, s. 73 f.

program och planer som länsstyrelsen ska ta fram för området samt genom tillsynsbesök hos länsstyrelserna. Årligen genomförs också en uppföljning av utvalda delar av länsstyrelsernas arbete inom detta område.

12.2 Särskilt om farlig verksamhet enligt LSO

Vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är ägaren eller den som utövar verksamheten skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador, 2 kap. 4 § LSO. Bestämmelsen överfördes med vissa justeringar från 43 § räddningstjänstlagen. Exempel på anläggningar som omfattas av bestämmelsen är anläggningar där farliga ämnen produceras eller hanteras, t.ex. industrianläggningar och hamnar med oljehantering.

Dammar med en sådan uppdämd vattenvolym eller som innehåller föroreningar i en sådan mängd att allvarliga skador på människor eller miljön kan uppstå vid dammbrott bör enligt MSB:s allmänna råd SRFVS 2004:8 omfattas av skyldigheterna vid farlig verksamhet. I Sverige finns i dag drygt 100 dammanläggningar som efter beslut utgör farlig verksamhet.

Vad som avses med olycka i SRFVS 2004:8 överensstämmer i stort med definitionen av olyckshändelse som redovisats i avsnitt 12.1.1. Som olyckor räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller inte. Med allvarliga skador på människor menas dödsfall eller svåra skador som kräver långvarig vård. Vid bedömningen bör man beakta fara för allvarliga skador på människor såväl inom som utanför anläggningen.

Enligt 2 kap. 3 § FSO är det länsstyrelsen som efter samråd med kommunen beslutar om vilka anläggningar som omfattas av ägarens eller verksamhetsutövarens skyldigheter enligt 2 kap. 4 § LSO. Ett sådant beslut kan överklagas i förvaltningsrättslig ordning.

12.2.1 Beredskap och andra åtgärder

Som redan nämnts är ägaren eller den som utövar verksamheten skyldig att i skäligen omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta nödvändiga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana allvarliga skador som bestämmelsen i 2 kap. 4 § LSO avser. Bestämmelsen syftar till att begränsa skador i och utanför anläggningen vid en olycka som redan inträffat. Det är förberedande och vid räddningsinsatsen stödjande åtgärder som avses.

De räddningsinsatser som kan behövas vid en olycka i en dammanläggning skiljer sig på väsentligt sätt från de räddningsinsatser kommunen normalt kan behöva genomföra. Beredskapen som en dammägare ska hålla eller bekosta bör därför motsvara den förhöjda risken som den farliga verksamheten medför. Vid bedömningen om vad som är skäligt ska en avvägning göras mellan kostnaden för att genomföra åtgärderna och den nytta de medför. Onödigt dyra åtgärder ska givetvis undvikas om ett lika gott skydd kan uppnås på ett för ägaren eller verksamhetsutövaren ekonomiskt mer fördelaktigt sätt. Vid skälighetsbedömningen ska man emellertid inte beakta den enskilde verksamhetsutövarens ekonomiska förmåga.

Hur verksamhetsutövarens beredskap utformas kan se olika ut. Det är verksamhetsutövarens ansvar att utforma beredskapen men det bör ske i dialog med kommunen. Verksamhetsutövaren kan själv hålla med egen personal och utrustning i viss omfattning som komplement till kommunens räddningstjänst. Istället för egen beredskap kan verksamhetsutövaren även stå kostnaden för den utökade beredskap som anläggningen i fråga aktualiserar. Man kan även kombinera egen beredskap med ekonomiskt bidrag till kommunen. Enligt de redan angivna allmänna råden från MSB kan exempel på beredskapsåtgärder vara:

Beredskap med personal:

1. egen eller anlitad personal organiserade i t.ex. räddningsstyrka, servicestyrka eller styrka med annan uppgift,
2. personal för vägledning eller biträde till kommunens organisation för räddningstjänst,
3. maximerad insatstid för viss personal,
4. förstärkt kompetens i verksamheten, t.ex. experter.

Beredskap med egendom:

1. utrustning för släckning av brand,
2. utrustning för uppsamling av kemikalier eller släckvatten,
3. utrustning för begränsning av utflöde,
4. pumpar, länsor, skimmer, tättnings- eller läktringsutrustning,
5. sorptionsmedel, neutralisationsmedel, utrustning för nedtvättning av gaser, återkondenseringsutrustning, släckmedel m.m.

Särskilda anläggningstekniska åtgärder:

1. fasta släckningsanordningar,
2. varningsanordningar,
3. insats- och utrymningsvägar,
4. reservsystem för särskilt viktiga funktioner,
5. ventilationssystem,
6. luftdepåer och säkerhetsrum,
7. övervakningssystem för överfyllnad, mätning och analys av läckage m.m.

Om inte kommunen och verksamhetsutövaren kommer överens om vilka åtgärder som ska vidtas kan kommunen förelägga verksamhetsutövaren att vidta vissa åtgärder med stöd av 5 kap. 2 § andra stycket LSO.

12.2.2 Riskanalys

Den som utövar verksamheten vid en sådan anläggning som omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 4 § LSO är skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor som bestämmelsen avser.

En riskanalys bör enligt förarbetena till LSO innehålla en beskrivning av möjliga scenarier för sådana olyckor som skulle kunna medföra allvarliga skador på människor eller miljön. Vidare bör sannolikheten för att olyckor av det slaget skulle kunna ske eller omständigheter under vilka det kan inträffa redogöras för. En sammanställning bör också göras av sådana händelser som skulle kunna bidra till uppkomsten av scenarierna. Även händelser som kan inträffa utanför verksamheten bör beaktas. Vidare bör riskanalysen innehålla en bedömning av hur omfattande och svåra konsekvenserna skulle kunna bli för människor eller miljön av de olyckor som beskrivits.

Analysen ska i första hand kunna tjäna som underlag för bedömningen av vilken beredskap för effektiva räddningsinsatser som behöver upprätthållas vid anläggningen för att komplettera den kommunala insatsberedskapen. Det kan handla om personal med särskild kompetens och kännedom om verksamheten samt om specialutrustning av olika slag, beroende på verksamhetens art. Riskanalysen ska hållas aktuell och på begäran kunna redovisas till kommunen.

Enligt de allmänna råden SRVFS 2004:8 bör riskanalysen innehålla följande delar:

1. beskrivning av analysens syfte, mål och avgränsningar,
2. beskrivning av anläggningen, den verksamhet (inklusive organisation) som bedrivs där samt anläggningens omgivning,
3. identifiering av de olyckor som kan orsakas av verksamheten,
4. beskrivning av händelser som kan leda till olyckor,
5. beräkning eller annan beskrivning av sannolikheten (eller frekvensen) för identifierade olyckor,
6. beräkning eller annan beskrivning av konsekvensen av identifierade olyckor,
7. beräkning eller annan beskrivning av risken för identifierade olyckor,
8. slutsatser,
9. referenser.

Av de allmänna råden framgår även att den som utövar verksamheten bör ha rutiner för hur riskanalysen ska genomföras och

hållas aktuell. Rutinerna bör bland annat klargöra ansvaret för genomförande och uppdatering samt vilken kompetens som behövs i riskanalysarbetet. Den som utövar verksamheten bör förnya och uppdatera riskanalysen vart femte år, eller tidigare om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl för att förnya och uppdatera riskanalysen kan exempelvis vara förändringar i anläggningen, verksamheten, processen, organisationen, bemanningen eller rutiner. Även förändringar i anläggningens omgivning kan vara sådana särskilda skäl.

12.2.3 Varning och underrättelser vid olycka

Den som upptäcker eller på annat sätt får kännedom om en brand eller om en olycka om innebär fara för någons liv eller allvarlig risk för någons hälsa eller för miljön ska, om det är möjligt, varna dem som är i fara och vid behov tillkalla hjälp, 2 kap. 1 § LSO. Det samma gäller den som får kännedom om att det föreligger en överhängande fara för en brand eller en sådan olycka.

Om en olycka som kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljön inträffar vid en anläggning som klassats som farlig enligt 2 kap. 4 § LSO ska den kommunen där anläggningen är belägen omgående informeras. MSB ska likaså underrättas. Informationen ska även ges i de fall en överhängande fara för en sådan olycka föreligger. Det kan t.ex. avse driftstörningar som skulle kunna leda till en allvarlig olycka. Informationskyldigheten infördes i lagen i samband med att Sevesodirektivet implementerades i svensk lagstiftning. Vad informationen ska innehålla anges i 2 kap. 4 § FSO. MSB har ansvar att omgående informera regeringen och andra berörda myndigheter om sådana olyckor eller för det fall en överhängande fara för en allvarlig olycka föreligger.

Ägaren eller verksamhetsutövaren till en farlig verksamhet enligt LSO får enligt 2 kap. 5 § FSO använda de varningsanordningar som installerats för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred. Det förutsätter dock att kommunen gett sitt medgivande. Enligt de allmänna råden SRVFS 2004:8 kan då ägaren eller verksamhetsutövaren komplettera utrustningen så att signalen viktigt meddelande går att utlösa direkt från anläggningen.

12.3 Krisberedskap

Enligt regeringens skrivelse 2009/10:124⁴ avses med kris en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga. Att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.

Med samhällets krisberedskap avses samhällets samlade förmåga att hantera allvarliga händelser och kriser. I arbetet med att vidmakthålla och utveckla samhällets krisberedskap vidtar olika aktörer i samhället åtgärder i syfte att kunna upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna, möta de nödvändigaste behoven och lindra konsekvenserna för samhället och dess medborgare när allvarliga händelser och allvarliga störningar inträffar som hotar samhällets funktionalitet. En god krisberedskap i samhället innebär att de aktörer som har ansvar för att hantera allvarliga händelser och kriser har goda förutsättningar för detta.

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap reglerar olika myndigheters ansvar för krisberedskap. Enligt förordningen avses med krisberedskap bl.a. förmågan att genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer. Det ska ske genom utbildning, övning och andra åtgärder. I en bilaga till förordningen anges de myndigheter som har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att hantera en kris.

12.3.1 Ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen

Arbetet med samhällets krisberedskap utgår från ansvarsprincipen, vilken innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Ansvarsprincipen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra. Krisberedskapsförmågan byggs därmed upp hos många olika aktörer i samhället. En kris påverkar ofta flera samhällssektorer och därmed verksamheter, vilket gör att förberedelser måste ske både inom en sektor och över sektors-

⁴ Skr. 2009/10:124 Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet.

gränser. Detta ställer krav på samverkan och samordning mellan olika aktörer.

Med likhetsprincipen menas att verksamheten ska fungera på liknande sätt och på samma plats vid en kris som vid normala förhållanden. Det får självklart ske så långt det är möjligt.

En kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga vilket följer av närhetsprincipen. Den drabbade kommunen och det aktuella landstinget ska i första hand ansvara för insatsen. Om de lokala resurserna inte räcker till blir det aktuellt med regionala och statliga insatser.

12.3.2 Geografiskt områdesansvar

Områdesansvaret finns på kommunal nivå (lokalt), på länsstyrelse- och landstingsnivå (regionalt) samt på central myndighetsnivå och regeringsnivå (nationellt). Med områdesansvar avses ett geografiskt område med ett organ som ansvarar för att inrikta, prioritera och samordna tvärspektoriella åtgärder som behövs vid en given situation. Vid en kris ska de som har ett geografiskt områdesansvar verka för att samordningen fungerar mellan alla som är inblandade i krisberedskapen t.ex. myndigheter, företag, frivilligorganisationer, trossamfund och föreningar. De områdesansvariga ska också samordna informationen till allmänheten vid en kris. Däremot övertar de inte ansvaret från någon annan utan myndigheter och organisationer behåller sitt ansvar inom sitt verksamhetsområde.

12.3.3 Länsstyrelsens ansvar för krisberedskap

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Genom sin verksamhet ska länsstyrelsen minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sin uppgift under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vid en allvarlig kris ska länsstyrelsen omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information. Det gäller om krisen berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, se 53 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. Länsstyrelsen ska även ha en tjänsteman i

beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet.

Avseende krisberedskap ska länsstyrelsen vara sammanhållande inom sitt län. Såväl före, under och efter en kris ska länsstyrelsen verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Enligt 54 § länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelsen särskilt:

1. ansvara för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid krissituationer,
2. stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning,
3. ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och krisberedskap, i vilket representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer i krishanteringssystemet bör ingå, för att skapa nödvändig samordning,
4. upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder,
5. följa upp kommunernas tillämpning av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
6. årligen till MSB rapportera vilka beredskapsförberedelser som kommuner och landsting vidtagit och samtidigt redovisa en bedömning av effekten av de vidtagna förberedelserna, samt
7. verka för att den verksamhet som berörda aktörer bedriver inom länet avseende krisberedskap bidrar till att en grundläggande förmåga till civilt försvar uppnås.

12.3.4 Anslag 2:4 krisberedskap

Huvuddelen av de insatser som genomförs för att stärka samhällets krisberedskap finansieras och genomförs i den ordinarie verksamheten hos berörda aktörer enligt ansvarsprincipen. För att finansiera särskilda satsningar inom prioriterade områden har regeringen inrättat ett särskilt anslag – krisberedskapsanslaget. Ändamålet är

att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Anslaget ska även i viss utsträckning finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla en grundläggande försvarsförmåga och förmågan för att ta emot stöd från andra länder vid allvarliga kriser.

Enligt regeringen ska anslaget huvudsakligen användas för åtgärder som stärker samhällets samlade krisberedskap men där finansieringsansvaret för verksamheten inte kan knytas till en myndighet utifrån ansvarsprincipen. Den verksamhet som finansieras över anslaget ska vidare ha påvisbara effekter på samhällets samlade krisberedskap eller på den samlade förmågan att hantera kriser och dess konsekvenser.

De myndigheter som anges i bilagan till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, eller som pekats ut att delta i arbetet i samverkansområdena efter särskilt beslut av regeringen eller MSB, t.ex. Svenska kraftnät och samtliga länsstyrelser kan söka medel från anslaget. MSB beslutar om fördelning av anslaget.

12.3.5 Rakel – RAdioKommunikation för Effektiv Ledning

Riksdagen beslutade år 2003 om utbyggnad och införande av Rakel. Det är Sveriges nationella kommunikationssystem för samverkan och ledning. Systemet har byggts ut i hela Sverige för att stärka samhällets krishanteringsförmåga och för att underlätta den dagliga kommunikationen hos organisationer som arbetar med allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Systemet används av centrala statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting samt av privata aktörer med samhällsviktig verksamhet, t.ex. elbolag.

Staten äger Rakelsystemets infrastruktur. MSB ansvarar för utbyggnad, drift, förvaltning och utveckling av Rakel. MSB ska även marknadsföra Rakel, sälja abonnemang och ansluta kunder.

12.3.6 Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap⁵

Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommuner och landsting ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar. Kommun- och landstingsledningarna har genom lagen förutsättningar för att vid kriser göra prioriteringar mellan olika verksamheter i syfte att kunna hantera krisen ur ett helhetsperspektiv. Lagen är subsidiär till elberedskapslagen.

Enligt 4 § definieras en extraordinär händelse som en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är deras stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen.

Lagen föreskriver att det i kommuner och landsting ska finnas en nämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd). Inom ramen för det reglemente som fullmäktige, i enlighet med kommunallagens regler, ska ha beslutat för krisledningsnämnden får nämnden fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens omfattning. Kommuner och landsting ska för varje ny mandatperiod anta en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Kommunerna väljer själva när systemet med krisledningsnämnd ska aktiveras.

Kommunerna och landstingen ska ta fram en risk- och sårbarhetsanalys, 2 kap. 1 §. MSB har meddelat föreskrifter om vad en sådan analys ska innehålla, se MSBFS 2010:6. Analysen ska sedan ligga till grund för en plan som anger hur de extraordinära händelserna ska hanteras.

I 2 kap. 7 § stadgas att kommunerna har ett geografiskt områdesansvar. Det innebär bl.a. att kommunerna under en extraordinär

⁵ Texten är hämtad från SOU 2007:31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser

händelse i fredstid ska verka för att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas samt att informationen till allmänheten samordnas. Länsstyrelsen har motsvarande geografiska områdesansvar men skyldigheten stadgas som redan nämnts i 7 § förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

12.3.7 Förhållandet mellan LSO och lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap⁶

Bestämmelserna i LSO och bestämmelserna i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap kan och ska tillämpas oberoende av varandra. Det innebär att om kriterierna för skyldigheten att göra en insats för kommunal räddningstjänst är uppfyllda så ska en sådan insats göras. Samtidigt kan en ordförande i en krisledningsnämnd, enligt bestämmelserna i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap, bedöma att förutsättningar föreligger för att aktivera denna nämnd för att överta visst kommunalt beslutsfattande från andra nämnder. En sådan bedömning kan också göras i någon annan situation som inte samtidigt innebär krav på att en räddningsinsats ska göras. Det är således inte adekvat att resonera som om det finnas en valmöjlighet mellan att betrakta en viss händelse som en olycka eller en extraordinär händelse. Varje situation ska prövas självständigt mot kriterierna i respektive lag.

En viktig skillnad är att om kriterierna för att göra en räddningsinsats är uppfyllda råder en skyldighet att genomföra insatsen, medan däremot en övergång till verksamheten i krisledningsnämnden endast är en möjlighet som kan utnyttjas under de förutsättningar som anges i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap. Kommunen själv väljer när systemet ska aktiveras.

En olycka i LSO:s mening är en händelse som ställer krav på utförandet av en viss verksamhet – räddningstjänst – med särskilda bestämmelser om ledning och om befogenheter som bara kan utövas i samband med den verksamheten. Begreppet extraordinär händelse i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och

⁶ Texten är hämtad från SOU 2007:31

vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap avser däremot att definiera en situation där det politiska beslutsfattandet på nämndnivå i kommunen eller landstinget kan ske i en förenklad organisation genom krisledningsnämnden. Därigenom kompletterar lagen kommunallagens bestämmelser om arbetsformer och beslutsfattande i kommuner och landsting. Till detta kommer uppgiften för kommunerna att under extraordinära händelser verka för samordning av andra aktörers åtgärder och av information till allmänheten. De olika verksamheter inom kommunen som kan beröras av den extraordinära händelsen, t.ex. socialtjänst, omsorgsverksamhet, distribution av värme, vatten och el, ska fortsätta att bedrivas enligt samma regler som under normala förhållanden. Bestämmelserna om räddningstjänst i LSO och bestämmelserna om extraordinära händelser i lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser vid fredstid och höjd beredskap har således olika syften och vad gäller den operativa verksamheten kan det knappast sägas att det finns några bestämmelser som överlappar varandra.

12.4 Utvecklingen av samordnad beredskap för dammbrott

Utredningens bedömning: Beredskapsplanering för dammbrott bör ske per vattendrag. Av gällande regler framgår att länsstyrelsen ska samordna och utveckla beredskapsplaneringen för dammbrott inom länet.

Såväl kommuner som länsstyrelser ska planera sin räddningstjänst och krisberedskap på ett sådant sätt att det möjliggör effektiva räddningsinsatser vid dammbrott. Som stöd för sin planering måste dialog ske samtliga berörda aktörer emellan. Ett lämpligt forum för det är älvgrupperna vars betydelse därför bör understrykas.

MSB i samverkan med Svenska kraftnät bör identifiera behov och genomföra insatser för att stimulera utveckling av samordnad och övad beredskap för dammbrott.

Dammbrott kan medföra konsekvenser såväl lokalt och regionalt som nationellt. För att uppnå en likvärdig beredskap för dammbrott över hela landet är det av stor vikt att beredskapen samordnas

och utvecklas. Berörda aktörer är främst länsstyrelser, kommuner och dammägare.

För att ge förutsättningar för en fungerande samordnad beredskap för dammbrott behöver de olika aktörernas ansvar och roller förtydligas och uppmärksammas. Utredningen har funnit att det redan i dag finns ett regelverk som ställer nödvändiga krav på respektive aktörer. Utredningens bedömning är emellertid att regelverket inte fullt ut tillämpas på det sätt som är tänkt. Det finns ett behov av tydligare vägledning för tillämpningen av befintligt regelverk så att utvecklingen av samordnad beredskap i händelse av dammbrott stimuleras.

12.4.1 Länsstyrelsens ansvar

Länsstyrelsen ska som nämnts i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap verka för samordning av de aktörers vars ansvar kan komma att aktualiseras under en kris. Även av länsstyrelsernas instruktion framgår att myndigheten har ett ansvar att före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska särskilt stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen.

Ett dammbrott kan som redan nämnts få konsekvenser för flera kommuner och län såväl nedströms som uppströms dammen. Det är därför av avgörande betydelse att planeringen av såväl räddningstjänst som krisberedskap görs samordnat mellan berörda kommuner och länsstyrelser för varje vattendrag.

Utredningen menar att det tydligt framgår av dagens bestämmelser att länsstyrelsen har ett ansvar för att samordna och utveckla beredskapen inom länet. Likaså har länsstyrelsen ett ansvar att stödja kommunerna i deras verksamhet enligt LSO. Länsstyrelsen är enligt utredningen en lämplig aktör att fortsätta ansvara för samordningen och att utveckla densamma i fråga om beredskap för dammbrott.

Den samordnande beredskapsplaneringen bör enligt utredningen utformas i enlighet med det pilotprojekt i Ljusnan som beskrivs närmare i avsnitt 5.4.4. Projekt med samordnad beredskapsplanering pågår i eller planeras för samtliga större kraftverksälvar. Det är enligt utredningen angeläget att denna utveckling fortgår.

I projektet tydliggörs att dammägaren ska upprätta ett planeringsunderlag i form av översvämningsskartor som visar flodvågsutbredningen längs älven efter ett dammbrott skett. Efter det att ett planeringsunderlag upprättats för vattendraget ska samtliga aktörer utarbeta beredskapsplaner för den egna verksamheten. Det är länsstyrelsens ansvar att se till att detta blir gjort men också att planerna samordnas och övas.

Det har vid utredningens länsstyrelsebesök framkommit att länsstyrelsen upplever att begreppet ”verka för” innebär begränsningar i vilka krav länsstyrelsen kan ställa på berörda aktörer att delta i samordningen. Det finns med dagens bestämmelser ingen möjlighet för länsstyrelsen att kräva att en aktör deltar i beredskapsplaneringen om denne inte vill. Utredningen kan i och för sig se att begreppet verka för inte medför en rätt för länsstyrelsen att kräva att samtliga aktörer deltar i beredskapsplaneringen. Även om det är angeläget att samordning sker finns det enligt utredningen i nuläget inte skäl att föreslå några mer långtgående möjligheter för länsstyrelsen att tvinga in aktörer i ett sådant arbete. En sådan ändring i befintlig reglering skulle även påverka andra områden än beredskapsplanering för dammbrott. Konsekvenser för ett sådant förslag har inte kunnat utredas inom ramen för denna utredning.

12.4.2 Älvgruppernas roll bör utvecklas

Länsstyrelsens ansvar för samordning av beredskapsplaneringen bör lämpligen ske inom ramen för de älvgrupper som redan i dag är etablerade för de aktuella vattendragen, se mer om älvgrupperna i 5.4.1. I älvgrupperna finns berörda aktörer representerade. Älvgruppernas funktion som forum för samordning bör enligt utredningen förstärkas. Det åligger länsstyrelsen att vara sammankallande och se till att älvgruppsmötena genomförs.

Älvsäkerhetsutredningen⁷ föreslog ett antal uppgifter för älvgrupperna:

⁷ SOU 1995:40, s. 107

- att bedöma behovet av planeringsunderlag i fråga om översvämningar, t.ex. riskzonskartor och samordna anskaffandet,
- att överlägga med dammägarna om dammsäkerhetsfrågor utöver den regelmässiga tillsynen och om att vid behov utföra eller komplettera studier av flodvågor efter tänkta dammbrott och deras konsekvenser, andra riskanalyser m.m.,
- att biträda vid samordningen av planeringen av räddningstjänsten, däribland anskaffandet av uppgifter om flöden med tanke såväl på dammbrott som naturliga höga flöden,
- att analysera behovet och värdet av möjligheterna till flödesdämpning och förtida tappning, att sammanjämka de kommunala intressena samt att överlägga med dammägarna om principerna för sådana åtgärder, inkl. ersättningsfrågor,
- att bedöma var det bör gälla restriktioner för bebyggelsen med hänsyn till att höga flöden kan förekomma samt
- att se till att informationen planeras och att ansvaret för denna fördelas mellan SMHI, dammägarna, länsstyrelser, räddningstjänsterna, kommunerna i övrigt och andra berörda organ, dels vad gäller uppgifterna dem emellan, dels uppgifter till allmänhet och massmedia.

Enligt utredningens uppfattning har inte samtliga älvgrupper kommit att utvecklas på det föreslagna sättet. Det finns därför anledning att återigen understryka vikten av fungerande älvgrupper som bl.a. ska ha till uppgift att samordna och initiera beredskapsutveckling för dammbrott.

12.4.3 Kommunens ansvar

För att kunna rädda liv vid ett dammbrott måste kommunerna på förhand veta vilket eller vilka områden i kommunen som kommer att beröras. Kommunen måste även ha en plan för hur och var de människor som bor och arbetar samt vistas i området ska evakueras.

Kommunen har som redan nämnts ett ansvar för att planera och organisera räddningstjänsten så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt. Det bör ske med utgångspunkt i de kommunala handlingsprogrammen. I

dessa handlingsprogram ska anges vilka risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Det är kartläggningen av risker och behovet av skydd som är centralt i arbetet med att ta fram handlingsprogrammen.

Utredningen har vid sina besök hos länsstyrelser uppfattat att det hos vissa kommuner finns brister i handlingsprogrammen avseende kartläggning av de risker en damm kan medföra. Utredningen vill därför betona vikten av att dammbrott beaktas i de kommunala handlingsprogrammen i de fall de kan utgöra en risk.

Eftersom ett dammbrott kan medföra konsekvenser inom flera kommuner och flera län är det viktigt att kommunerna samråder med varandra och med länsstyrelsen inför framtagandet av handlingsprogrammen. Regeringen tog i rapporten Ds 2009:47⁸ upp möjligheten att utveckla och samordna riskanalysarbetet med de risk- och sårbarhetsanalyser som kommunerna ska göra enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En sådan samordning skulle enligt rapporten också stimulera till ett bredare samlat säkerhetsarbete i kommunerna. Utredningen delar den uppfattningen.

Även dammägarnas riskanalyser är av stor betydelse vid kartläggningen av risker inom kommunen. Dammägarna måste därför tillhandahålla material till kommunerna. Redan i dag föreligger det en skyldighet för ägaren av en damm som omfattas av bestämmelserna om farlig verksamhet att analysera riskerna med sin verksamhet, se mer om detta i avsnitt 12.2.2. Utredningen har även föreslagit att dammägarna ska upprätta en konsekvensutredning som ska utgöra underlag för klassificeringen av dammen, se kapitel 8. Konsekvensutredningen ska innehålla en beskrivning och analys av de konsekvenser ett dammbrott kan medföra. Dokumentet skulle även kunna utgöra underlag för kommunerna vid framtagande av handlingsprogram.

Regeringen föreslog även i sin rapport Ds 2009:47 att kommunerna behöver få mer stöd i sitt framtagande av handlingsprogram. Sådant stöd har till viss del utformats av MSB, främst Vägledning för Kommunala handlingsprogram⁹ samt Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser¹⁰.

⁸ Ds 2009:47, Reformen skydd mot olyckor – en uppföljning med förslag till utveckling.

⁹ MSB, Publikationsnr. MSB246 – april 2011.

¹⁰ MSB, Publikationsnr. MSB245 – april 2011.

Länsstyrelsen har för eget vidkommande en skyldighet att upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som ska kunna användas som underlag för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder, enligt 54 § länsstyrelseinstruktionen. Analysen kan underlätta för kommuner att beakta sådana risker som ligger utanför kommungränsen eller länsgränsen men som ändå kan påverka kommunen.

12.4.4 En särskild plan för räddningsinsatser

Som framgår av avsnitt 12.1.3 har kommunen en skyldighet att ha en särskild plan för räddningsinsatser för vissa Sevesoanläggningar och sådana anläggningar som omfattas av utvinningsavfallsförordningen. Utredningen har övervägt att föreslå motsvarande krav på upprättande av en särskild plan för räddningsinsatser även för dammbrott.

Kraven på särskild plan för räddningsinsatser har sin grund i två olika EU-direktiv, se avsnitt 3.10 och 4.2.2, vars krav implementerats i svensk lagstiftning bl.a. genom bestämmelser i 3 kap. 6 § FSO. Sverige har därför haft en skyldighet att införa ett sådant krav för kommunerna oaktat att krav på planering redan föreligger enligt LSO.

Utredningen bedömer att det redan i dag tydligt framgår av LSO att såväl kommunerna som länsstyrelserna ska planera sin räddningstjänst på ett sådant sätt att det möjliggör effektiva räddningsinsatser för dammbrott. Något särskilt krav behövs enligt utredningen inte. Bestämmelsen om särskild plan för räddningsinsatser och föreskrifterna kopplade till bestämmelsen kan istället tjäna som vägledning för hur räddningstjänsten bör planeras för dammbrott.

12.4.5 Informationsskyldighet

Utöver att utforma en plan för räddningsinsatser har kommunerna en skyldighet enligt LSO att informera allmänheten om kommunens förmåga att göra räddningsinsatser samt lämna upplysning om hur varning och information ska ges till allmänheten vid allvarliga olyckor. Utredningens uppfattning är att informationskyldigheten behöver betonas och utvecklas i fråga om dammbrott.

Möjligheten att lämna information hänger ihop med vilka uppgifter som finns i handlingsprogrammen. En tydlig information förutsätter således att handlingsprogrammen innehåller en redogörelse för de risker som finns inom kommunen.

Kravet på information till allmänheten är dock begränsat till kommunens förmåga att göra räddningsinsatser samt att lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor. Informationsskyldigheten avser inte vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas av en enskild eller hur denne ska förfara.

Informationen om hur man ska agera vid ett dammbrott som kan leda till översvämning eller annan fara i området måste nå samtliga som bor och vistas i det berörda området. Det gäller även alla arbetsplatser, skolor m.m. som ligger inom det berörda området. Informationsskyldigheten bör inte begränsas till kommuninvånarna utan måste nå alla som kan komma att drabbas av dammbrottet. Samtliga längs älven vars liv och hälsa är i fara måste informeras. Det kan därför ifrågasättas om informationsskyldigheten i fråga om dammbrott enbart ska åligga kommunen. Utredningen anser att MSB och Svenska kraftnät på ett nationellt plan bör uttolka ansvarsrollerna avseende information till allmänheten. Utredningen menar även att älvgrupperna, enligt Älvsäkerhetsutredningen, på ett regionalt plan har en roll att se till att informationen planeras och att ansvaret fördelas vad gäller uppgifter till allmänhet och massmedia.

12.4.6 Dammägarens ansvar

Även dammägarna har behov av att aktivt verka för att samhällsaktörerna bidrar till en samordnad beredskap. Dammägarens beredskap syftar i första hand till att förhindra dammbrott och i andra hand till att minimera konsekvenserna om ett dammbrott trots allt inträffar. Mot bakgrund av bl.a. bestämmelserna i MB om strikt ansvar ligger det i ägarens intresse att ett eventuellt dammbrott ska orsaka så små konsekvenser som möjligt. Det finns därmed ett ömsesidigt beroende av att samtliga aktörer tar sitt ansvar. Dammägare bör därför vara angelägna om att beredskapsplaneringen samordnas och fungerar.

Av befintlig reglering i LSO framgår att dammägaren har ett ansvar att larma övriga aktörer och att varna allmänheten om en

dammolycka har uppstått eller är nära förestående. Dammägaren ska därför ha larmplaner där det framgår hur övriga aktörer ska larmas i händelse av dammbrott. Varning av allmänheten berörs vidare i avsnitt 12.5.1.

12.4.7 MSB:s och Svenska kraftnäts ansvar

Tillsynsvägledning

Länsstyrelsens fortsatta ansvar att samordna beredskapsplaneringen för de aktuella vattendragen förutsätter stöd från MSB i form av ytterligare vägledning. Önskemål om detta har även framförts vid utredningens besök hos länsstyrelserna. Sådan vägledning bör tas fram i samråd med Svenska kraftnät. Som redan nämnts bör pilotprojektet om samordnad beredskapsplanering i Ljusnan samt projektet avseende varning av allmänheten vid dammbrott, se avsnitt 5.4.4, kunna utgöra ett vägledningsmaterial.

Nationella årliga älvgruppsträffar

Som tidigare konstaterats har älvgrupperna en viktig roll för att åstadkomma en samverkan mellan aktörer avseende beredskap för dammbrott. Genom sin centrala position skulle MSB kunna ta initiativ till att årligen samla samtliga älvgrupper för en gemensam träff. Svenska kraftnät bör samverka i planeringen av och medverka vid träffarna. Utredningen anser att sådana träffar kan vara värdefulla för utbyte av erfarenhet älvgrupperna emellan samt ge möjlighet att visa på goda exempel.

12.5 Beredskapsåtgärder enligt 2 kap. 4 § LSO

Utredningens bedömning: Anläggningens ägare eller den som utövar verksamheten på anläggningen där verksamheten har bedömts som farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO ska analysera riskerna med verksamheten. Utifrån analysen ska ägaren eller verksamhetsutövaren föra en dialog med kommunen och/eller länsstyrelsen om hur kommunens beredskap kan kompletteras. För de stora reglerade älvarna bör älvövergripande behovsanalyser och systemlösningar betonas i dia-

logen. System för varning av allmänheten är en lämplig och rimlig beredskapsåtgärd som skulle kunna bekostas av dammägare. Även andra åtgärder kan komma ifråga.

För att kunna ställa krav på kompletterande beredskapsåtgärder krävs att anläggningen i fråga omfattas av 2 kap. 4 § LSO. Det är därför viktigt att länsstyrelserna beslutar vilka dammar som är farlig verksamhet i länet. Dammanläggningar i klass A och B bör omfattas av bestämmelsen om farlig verksamhet. MSB i samverkan med Svenska kraftnät bör upprätta vägledningar.

12.5.1 Vilka åtgärder är lämpliga?

Bestämmelsen i 2 kap. 4 § LSO utgör en skyldighet för en anläggningsägare eller en verksamhetsutövare att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskapsåtgärder. Skyldigheten förutsätter att verksamheten vid anläggningen har bedömts vara farlig verksamhet såsom redogjorts för i avsnitt 12.2. Ett sådant beslut meddelas av länsstyrelsen.

Åtgärderna i fråga ska hindra eller begränsa att allvarliga skador på människor eller miljön uppstår. I rekvisitetet för bestämmelserna om farlig verksamhet ligger att olyckan redan har inträffat. Det är därför förberedande och vid räddningsinsatsen stödjande åtgärder som avses. Något förebyggande arbete omfattas inte av bestämmelsen. Rimligen bör de anläggningar som omfattas av bestämmelsen ha någon form av beredskapsplan som sätts i drift vid olyckor eller överhängande fara för att en olycka ska inträffa. Ett sådant förslag har lämnats i avsnitt 9.2.5 där planering för nödsituationer ska ingå i verksamhetsutövarens rutiner för egenkontroll enligt MB.

Med stöd av dagens bestämmelser i 2 kap. 4 § LSO ska ägaren av anläggningen med en farlig verksamhet eller verksamhetsutövaren upprätta en riskanalys. Riskanalysen utgör ett centralt underlag vid bedömningen om vilka beredskapsåtgärder som är lämpliga och nödvändiga att vidta för att uppnå en god beredskap i händelse av dammbrott. Det kan t.ex. handla om behov av beredskap med personal från den aktuella verksamheten eller av utrustning för varning av allmänheten. Om det vid en sådan bedömning konstateras att det finns brister ska en diskussion föras om det är rimligt att kommunen svarar för dessa merkostnader eller om det är ägaren

av den farliga verksamheten som ska svara för kostnaden. Verksamhetens risker kan vara så speciella att en olycka innebär att de räddningsinsatser som behövs på ett väsentligt sätt skiljer sig från räddningsinsatser som kommunen normalt kan behöva genomföra. I sådana fall kan det vara rimligt att företaget tillhandhåller eller bekostar den nödvändiga kompletteringen.

Det är utredningens uppfattning att de riskanalyser som enligt dagens bestämmelser ska utföras inte efterfrågas av kommunerna i tillräcklig omfattning. Riskanalyserna bör enligt utredningen tjäna som underlag vid planeringen av den kommunala räddningstjänsten. Enligt utredningen är det därför angeläget att understryka dels vikten av att riskanalyser utförs av dammägaren, dels vikten att kommunerna begär att få se dem vid sin tillsyn enligt LSO.

Utredningen har vid kontakter med länsstyrelser och dammägare kunnat konstatera att sådana kompletterande beredskapsåtgärder som avses i 2 kap. 4 § LSO utförts i liten omfattning vad gäller dammanläggningar trots att behov föreligger. Enligt utredningen är det därför angeläget att tydliga exempel ges över vilka beredskapsåtgärder som är lämpliga och rimliga att en dammägare står för. Konkreta exempel för dammar skulle enligt utredningen underlätta för kommunerna och länsstyrelserna i dialogen med dammägare om lämpliga åtgärder. Dammägare skulle dessutom veta vad som förväntas av dem. Exempelen bör belysa gränsöverskridande systemlösningar för vattendrag med ett antal anläggningar, ägare, kommuner och län.

Den primära åtgärden vid dammbrott är att larva berörda aktörer samt att varna allmänheten. Ett väl fungerande varningssystem innebär att boende och andra som uppehåller sig i de områden som inom kort tid kommer att översvämmas kan sätta sig i säkerhet.

Utredningen bedömer att dammägare kan behöva komplettera kommuners beredskap genom varningssystem. Förfarandet som redovisas för i Elforsk rapport 11:81 om Varning av allmänheten vid dammbrott kan utgöra mönster för hur ett varningssystem lämpligen utformas, se mer i avsnitt 5.4.4. Kostnaden för system för varning av allmänheten uppskattas till några miljoner kronor per älv för de stora reglerade älvarna. Varningssystem bör enligt utredningen finansieras av ägare till de dammar som omfattas av bestämmelserna om farlig verksamhet. Utredningen anser att det är lämpligt att samordningen av framtagandet av varningssystem sker genom, eller initieras av, befintliga älvgrupper.

Varningsystem ska inte ses som den enda beredskapsåtgärd som kan vara rimlig. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att i lag eller förordning ange vilka åtgärder en dammägare ska vidta. Även andra åtgärder som kan anses lämpliga kan framkomma i dialogen mellan länsstyrelse, kommun och dammägare. För de stora reglerade älvarna bör älvsövergripande behovsanalyser och systemlösningar betonas i dialogen.

12.5.2 Vem kan ställa krav på beredskapsåtgärder enligt 2 kap. 4 § LSO?

Om kommunen och ägaren eller verksamhetsutövaren inte kommer överens om vilka åtgärder som är rimliga kan kommunen genom beslut förelägga ägaren eller verksamhetsutövaren. Ett sådant beslut kan som redan nämnts överklagas i förvaltningsrättslig ordning. Utredningen vill även framhålla möjligheten för länsstyrelsen att förelägga en enskild om åtgärd för det fall att kommunen inte gör det. Det innebär att en länsstyrelse kan förelägga en dammägare om att vidta kompletterande beredskapsåtgärder inom hela länet. Även MSB har möjlighet att i egenskap av central tillsynsmyndighet enligt LSO förelägga en enskild.

Vid utredningens kontakter med länsstyrelsen har de kommun- och länsöverskridande konsekvenserna framställts som ett problem. Fråga har uppkommit om vem som kan ställa krav på beredskapsåtgärder i en annan kommun än den där dammanläggningen ligger.

Frågeställningen visar på vikten av samordning vid planering av beredskap för dammbrott. En väl fungerande beredskap för ett vattendrag förutsätter att berörda kommuner och länsstyrelser samarbetar och kartlägger var beredskapsåtgärder krävs och vilken typ av åtgärder som är lämpliga.

Utredningen har inte funnit några vägledande avgöranden i frågan. Enligt tillsynsbestämmelserna i 5 kap. LSO utövar kommunerna tillsyn över efterlevnaden av lagen inom kommunen. Länsstyrelsen har motsvarande ansvar inom länet och MSB utövar den centrala tillsynen i landet. Tillsynsbestämmelserna är inte knutna till något visst kapitel i LSO varför det borde vara möjligt för samtliga aktörer att ställa krav utifrån lagen inom sina respektive geografiska områden. Enligt utredningens bedömning borde det därför inte föreligga några hinder för en länsstyrelse att kräva av

en dammägare som omfattas av kravet i 2 kap. 4 § LSO att vidta beredskapsåtgärder inom sitt län. Skyldigheten för dammägaren att vidta åtgärder enligt 2 kap. 4 § LSO är inte heller enligt bestämmelsens ordalydelse geografiskt avgränsad till den kommun eller det län där anläggningen är belägen. Det borde därför inte finnas något hinder att ställa krav på åtgärder i andra län eller kommuner än där anläggningen i fråga ligger.

12.5.3 Beslut om farlig verksamhet, en förutsättning för krav

Kravet på kompletterande beredskapsåtgärder gäller endast de anläggningar som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 4 § LSO. Det är således en förutsättning för att kunna ställa krav på dammägaren att länsstyrelsen först fattat beslut om att verksamheten utgör en farlig verksamhet. Om ett beslut inte fattats för verksamheten är det inte möjligt att, om det behövs, rikta ett föreläggande om att vidta åtgärder för att möjliggöra effektiva räddningsinsatser.

Många dammanläggningar som i dag är klassade som 1A och 1B enligt RIDAS omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 4 § LSO. Samtliga verksamheter vid dessa dammar har emellertid inte prövats ännu. Drygt 100 av totalt cirka 200 dammanläggningar i konsekvensklass 1A och 1B enligt RIDAS omfattas i dagsläget av bestämmelsen om farlig verksamhet.¹¹

Regeringen tog i sin rapport Ds 2009:47 upp att länsstyrelserna släpar efter med sina beslut. Vid utredningens kontakter med länsstyrelserna har den bilden i viss mån bekräftats. MSB har i ett regeringsuppdrag¹² om bl.a. farlig verksamhet funnit att myndigheten behöver stödja länsstyrelserna i uppgiften att besluta om farliga verksamheter. MSB ska vidare prioritera en översyn av de allmänna råden för farlig verksamhet och se över behovet av ytterligare stöd såsom utbildnings- och informationsinsatser samt metodutvecklingsinsatser. Länsstyrelserna har efterfrågat gemensamma grunder i form av rutiner för samråd och beslut samt gemensamma kriterier vid bedömning om en anläggning ska omfattas av bestämmelserna om farlig verksamhet.

Utredningen delar MSB:s slutsatser i regeringsuppdraget. Det är angeläget att ytterligare dammanläggningar genom beslut av läns-

¹¹ MSB:s register över dammar som omfattas av 2 kap. 4 § LSO.

¹² Regeringsuppdrag, förslag om hur samverkan mellan länsstyrelserna kan förbättras för att utveckla kompetens och förmåga inom områdets tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och beslut angående farliga verksamheten, dnr 2010-4635.

styrelsen omfattas av bestämmelserna om farlig verksamhet. Ytterligare stöd måste ges till länsstyrelserna för att klara av uppgiften. Stödet bör enligt utredningen ges i allmänna råd men även tillräckliga resurser behövs. Redan i dag har MSB allmänna råd avseende farlig verksamhet i allmänhet. Utredningen menar dock att det skulle behövas specifika råd avseende dammanläggningar. Tydligare vägledning och utbildning skulle även ge förutsättningar för en större likabehandling inom landet. MSB i samverkan med Svenska kraftnät bör upprätta vägledningar och genomföra utbildningar.

Enligt utredningens förslag ska dammar klassificeras enligt ett klassificeringssystem, se kapitel 8. I det föreslagna klassificeringssystemet ska dammanläggningar som vid ett dammbrott skulle kunna medföra fara för liv klassificeras i dammsäkerhetsklass A och B. Det är utredningens uppfattning att i vart fall dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A bör omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 4 § LSO. Även dammanläggningar i dammsäkerhetsklass B bör i de flesta fall omfattas av bestämmelserna om farlig verksamhet. Den konsekvensutredning enligt förslag i avsnitt 8.4.4 som dammägaren ska upprätta kan ligga till grund även för länsstyrelsens beslut om farlig verksamhet.

13 Skydd, säkerhet och elberedskap

13.1 Säkerheten i elförsörjningen

Energisektorn är sårbar och med små medel kan antagonistiska aktioner mot sektorn orsaka stor eller mycket stor effekt.¹ Hotbilden är i dag inte statisk utan varierar med hänsyn till förändringar både innanför och utanför landets gränser. Mer än 95 procent av de kända dammanläggningarna som skulle medföra konsekvenser för samhället i händelse av dammbrott används för elproduktion. Säkerheten för elförsörjningen inkluderar därför även dammar.

Hot kan bestå i planerade kriminella aktiviteter med en målsättning att skada elförsörjningen. Det kan även förekomma hot i form av insamling av känsliga uppgifter om elförsörjningen.

Elbolagen är beroende av information som hanteras med stöd av IT. Det kan t.ex. avse system för fjärrstyrning och övervakning. IT-säkerheten är ett område där hotbilden ständigt förändras. Nya angreppsmetoder utvecklas ständigt och existerande skydd kan föråldras snabbt.

Den föränderliga hotbilden förutsätter därför regelbundna hot- och riskanalyser samt kartläggning av verksamheter som kan hota elförsörjningen. Även beträffande andra faktorer, t.ex. vissa naturfenomen som extrema flöden och översvämningar, bör det finnas en beredskap för hos elbolagen.

Inom säkerhetsskyddsområdet används begreppet dimensionerande hotbeskrivning (DHB), dvs. en allmän beskrivning av en tänkt hotaktörs förmåga och tillvägagångssätt. En DHB bör ligga till grund för utformningen av säkerhetsskyddet. En DHB säger inget om sannolikheten för hotet eller om hotaktörens övergripande motiv, utan syftar till att tydliggöra vilka hot som verksamheten ska

¹ Svenska kraftnät, Förstudierapport, Branschens behov av stöd inom informationssäkerhetsområdet, dnr 2011/1199, s 15.

ha förmåga att möta. På så vis kan man uppnå såväl spårbarhet som långsiktighet i säkerhetsskyddsarbetet.

Detta kapitel innehåller en översiktlig beskrivning av den lagstiftning som finns i dag avseende skydd och säkerhet inom elförsörjningen i berörda delar. Kapitlet innehåller även en redogörelse för offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) samt elberedskapslagen. Sist i kapitlet redogörs för utredningens förslag i anslutning till skydd, säkerhet och elberedskap.

13.2 Skyddslagen och skyddsförordningen

Skyddslagen (2010:305) trädde i kraft den 1 juli 2010 samtidigt som lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. upphörde att gälla. Med stöd av bemyndiganden i skyddslagen har anslutande föreskrifter meddelats i skyddsförordningen (2010:523). Avsikten med skyddslagen respektive dess föregångare är och har varit att skapa ett skydd för vissa anläggningar och områden mot bl.a. sabotage och illegal underrättelseverksamhet.

13.2.1 Skyddsändamål

Skyddslagen pekar ut ett antal s.k. skyddsändamål mot vilka de i lagen utpekade anläggningar och områden ska ges ett förstärkt skydd. De skyddsändamål som anges i lagen är sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån. Samtliga skyddsändamål knyter an till vissa specifika straffbestämmelser. Det är dessa brott lagen är avsedd att skydda mot.

13.2.2 Skyddsobjekt

För att tillgodose behovet av skydd mot ovanstående skyddsändamål kan det enligt 3 och 4 §§ skyddslagen beslutas att en byggnad, anläggning eller ett område ska vara skyddsobjekt. Bland annat kan byggnader, anläggningar och områden som används för elförsörjning omfattas av bestämmelserna, se 4 § 4 skyddslagen. Dammbyggnader anges särskilt i förarbetena som möjliga skyddsobjekt².

² Prop. 2009/10:87, s. 36.

Till utgången av 2014 är byggnader etc. även fortsättningsvis skyddsobjekt om de förklarats som sådana objekt före skyddslagens ikraftträdande, se punkten 3 i övergångsbestämmelserna. Det innebär att för att en anläggning ska fortsätta att vara ett skyddsobjekt efter den angivna tidpunkten måste ett nytt beslut om detta fattas.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Genom särskilt beslut kan tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, kan tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska, se 7 § skyddslagen. Såväl tillträdesförbudet som i förekommande fall avbildningsförbudet är straffsanktionerade.

Ett beslut om skyddsobjekt får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Så långt det är möjligt ska beslutsfattande myndighet se till att ett beslut inte medför skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen eller att dess rätt inte onödigtvis inskränks. Om inte staten äger byggnaden eller anläggningen får inte beslutas att den ska vara skyddsobjekt utan ägarens medgivande. Det konkreta behovet av skydd måste i varje särskilt fall vara så starkt att det motiverar ett beslut om att en anläggning eller område ska utgöra skyddsobjekt. Intressen från enskilda markägare, allmänna intressen såsom det rörliga friluftslivet och den allmänna samfärdseln ska beaktas.³

För dammar blir den avvägningen särskilt aktuell i fråga om de angivna allmänna intressena. Ett dammkrön kan utgöra en allmän eller enskild väg och en damm kan vara lokaliserad inom ett friluftsområde. En tillträdesbegränsning till dammanläggningen kan därför i vissa fall vara svår att tillgodose. Tillträdesbegränsningar kan dock lösas genom exempelvis förbud att stanna på dammkrönet eller särskilda undantag för individer som behöver använda den enskilda vägen.

Den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt ansvarar för att objektet bevakas och för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt. I ett beslut om skyddsobjekt ska det anges vem som har nyss nämnda ansvar. För bevakning av ett skyddsobjekt får ägaren anlita polis

³ Prop. 2009/10:87, s. 68.

eller annan särskilt utsedd personal. De senare benämns i lagen som skyddsvakt. Skyddslagen innehåller bestämmelser om vad de som bevakar anläggningen får vidta för åtgärder och vad en person som uppehåller sig invid skyddsobjektet är skyldig att göra. Vidare innehåller skyddslagen bestämmelser om hur skyddsvakter godkänns och att de har tystnadsplikt.

För anläggningar inom elförsörjningen beslutar länsstyrelsen om skyddsobjekt i det län där anläggningen finns, se 3 § skyddsförordningen. Ett sådant beslut får inte meddelas om ägaren av anläggningen inte gett sitt medgivande, se 19 § skyddslagen. Det är ägaren av anläggningen som genom en ansökan till länsstyrelsen föreslår att beslut ska fattas om att en viss anläggning ska vara skyddsobjekt.

Dammanläggningar kan vara lokaliserade i två län, t.ex. när länsgränsen följer vattendraget. Det innebär att de båda berörda länsstyrelserna är behöriga att meddela beslut om skyddsobjekt. I förarbetena till skyddslagen togs frågan upp om hur skyddsobjekt som ligger i fler län skulle hanteras.⁴ Man diskuterade om det var lämpligt att peka ut en ensam länsstyrelse att vara behörig att besluta om skyddsobjekt. Regeringen ansåg emellertid att beslutsfattande skulle ligga kvar på respektive länsstyrelse. Det underströks dock att beslut om vilka anläggningar som ska utgöra skyddsobjekt måste fattas i samråd med berörda myndigheter.

Ett beslut om skyddsobjekt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Rätten att överklaga tillkommer endast den som äger eller nyttjar objektet, 33 § skyddslagen.

Skyddslagen innehåller även straffbestämmelser som är subsidiära till brottsbalken. De avser bl.a. överträdelser av tillträdesförbudet eller något annat förbud som är meddelat för anläggningen i fråga, 30–31 §§ skyddslagen.

13.2.3 Svenska kraftnäts vägledning om skyddsobjekt

Skyddslagen anger inte exakt vilka förhållanden som föranleder att anläggningar inom elförsörjningen genom beslut kan förklaras vara skyddsobjekt. Svenska kraftnät har tagit fram en vägledning för skyddsobjekt⁵. Den utgår dock från den numera upphävda lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Av

⁴ Prop. 2009/10:87, s. 64 f.

⁵ Svenska kraftnät, Vägledning, Skyddsobjekt inom elförsörjningen.

vägledningen framgår att betydelsefulla anläggningar bör vara skyddsobjekt, antingen som A- eller B-objekt. A-objekt är bl.a. produktionsanläggningar (>150 MW) med tillhörande vattenmagasin eller bränslelager och regleringsdammar där ett dammbrott kan få till följd att ett annat A-objekt slås ut. A-objekt ska av polisen prioriteras jämfört med andra lägre prioriterade objekt och vid angrepp eller vid förändrad hotbild få ökade resurser för bevakning. B-objekt är bl.a. produktionsanläggningar (>15 MW) och regleringsdammar där ett dammbrott kan få till följd att ett annat B-objekt slås ut.

Anläggningsägaren och länsstyrelsen ska hålla uppdaterade register över de anläggningar som är skyddsobjekt. Avstämning ska ske regelbundet.

Enligt Svenska kraftnäts vägledning finns det för- och nackdelar med att en anläggning genom beslut förklaras vara ett skyddsobjekt. Fördelar är enligt Svenska kraftnät följande:

- Polisen medvetandegörs om en anläggnings betydelse och gör det lättare för den att prioritera skyddsobjektet vid bevakning/tillsyn.
- Anläggningsägare (nyttjare) kan lättare få bevakning vid hot. Anläggningsägare gör dock bedömningen av hotbilden.
- Utökade befogenheter för polis, bevakningsföretag och egen personal vid anläggningar. Observera att bevakning vid skyddsobjekt kan utföras av skyddsvakt. Rondering eller tillsyn av anläggning kan dock utföras av egen personal eller vanlig väktare.
- Ökade möjligheter att erhålla bevakningsresurser från Försvarsmakten.
- Lättare att erhålla beredskapsmedel från Svenska kraftnät för säkerhetshöjande åtgärder.
- Ägare/nyttjare kan ställa hårdare krav på tillträdesskydd och inpasseringskontroll.
- Säkerhetsprövning med stöd av säkerhetsskyddslagen kan göras på de personer som tjänstgör vid flera skyddsobjekt eller får del av sekretessbelagda uppgifter i administrativa eller tekniska system.
- Kameraövervakning av anläggningen kan göras utan särskilt tillstånd eller kostnader för ansökan.

- Ökat säkerhetsmedvetande erhålls för de som ska ha tillträde till anläggningen.
- Möjligheter finns att vid behov skydda anläggningar med beväpnad personal.
- Uppgifter om anläggningen kan få sekretesskydd.
- Den som gör intrång kan ådömas högre straff.

Enligt Svenska kraftnät föreligger även ett antal nackdelar med att en anläggning beslutats bli skyddsobjekt. Dessa är följande:

- Ökad administration. Blankett för ansökan, kommunikation med länsstyrelsen.
- Skyltning av anläggning kan i sig ge upplysningar om anläggningens betydelse.
- Uppgifter om att anläggning får sekretesskydd kan försvåra administrationen, t.ex. kan rutiner i datasystem behöva ändras.

13.3 Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen

Säkerhetsskyddslagen (1996:627) gäller vid verksamhet hos staten, kommunerna och landstingen, aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser över vilka staten, kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, och enskilda, om verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism, 1 §. Lagstiftningen omfattar således enskilda vars verksamhet är av betydelse för rikets säkerhet eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism. Elförsörjning är en sådan utpekad verksamhet. Vattenkraftbolag kan således omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Säkerhetsskyddslagen och den anslutande säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) är emellertid endast tillämpliga då berört elföretags verksamhet rör rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism.

Någon legaldefinition av begreppet rikets säkerhet finns inte, men rikets säkerhet kan sägas avse såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten för det demokratiska statsskicket.⁶ Skyddet för den yttre säkerheten tar

⁶ Prop. 1995/96, 129 s. 22 f.

framför allt sikte på totalförsvaret, dvs. den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Ett hot mot rikets yttre säkerhet anses dock kunna förekomma även om det inte hotar totalförsvaret. Skyddet av rikets yttre säkerhet anses omfatta uppgifter och förhållanden av rent militär betydelse eller av betydelse för totalförsvaret i övrigt och andra uppgifter som har betydelse för rikets nationella oberoende.

Också rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs. Angrepp på det demokratiska statskicket kan förekomma från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Det kan vara fråga om försök att ta över den politiska makten genom våld eller att använda våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning. Försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter räknas också till hoten mot rikets inre säkerhet.

Det framgår således inte av vare sig lagen eller dess förarbeten vilka typer av anläggningar eller verksamheter som kan anses omfattade av lagens tillämpningsområde. Det är de som omfattas av lagstiftningen som själva ska undersöka vilken verksamhet som kräver säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skydd mot terrorism. Detta ska göras genom att i en säkerhetsanalys identifiera den mest skyddsvärda informationen, IT-systemen, anläggningarna eller befattningarna. Vilka typer av verksamheter som är av betydelse för rikets säkerhet eller som behöver skyddas mot terrorism är föremål för utredning, se avsnitt 13.3.9 om Ju 2011:14.

Svenska kraftnät har i sin vägledning för säkerhetsanalyser⁷ anfört att det i huvudsak bör vara sådana anläggningar som har nationell eller regional betydelse som ska anses vara skyddsvärda anläggningar med hänsyn till rikets säkerhet och skyddet mot terrorism. En modell för betydelseklassning av samhällsviktiga anläggningar har därför tagits fram av Svenska kraftnät i samråd med Svensk Energi. Betydelseklassningen har fyra klasser, B1–B4, där B4 är den mest betydelsefulla klassen. Det är anläggningsägaren som bestämmer vilken betydelseklass en anläggning hänförs till.

⁷ Svenska kraftnät, Vägledning, Säkerhetsanalys, 30 juni 2005.

Tabell 13.1 Betydelseklasser

Klass	Betydelse
B1	Endast lokal betydelse
B2	Regional eller stor lokal betydelse
B3	Nationell eller stor regional betydelse
B4	Avgörande nationell betydelse

Källa: Svenska kraftnät.

Enligt vägledningen bör anläggningar i betydelseklass B3 och B4 vara sådana skyddsvärda anläggningar som avses i säkerhetsskyddslagen.

13.3.1 Säkerhetsskydd

Om verksamheten omfattas av lagen ska det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter, 5 § säkerhetsskyddslagen. Med säkerhetsskydd avses

1. skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet,
2. skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL och som rör rikets säkerhet, och
3. skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terrorism), även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Säkerhetsskyddet ska utformas med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter samt med beaktande av enskildas rätt att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av allmänna handlingar. Säkerhetsskyddet ska enligt 7 § säkerhetsskyddslagen förebygga

1. att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informations-säkerhet),

2. att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter som avses i 1 eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning), och
3. att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning).

Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism.

En brist som uppmärksammats av bl.a. Säkerhetspolisen⁸ är hur säkerhetsskyddslagens koppling till OSL medför att enskilda bolag faller utanför lagens tillämpningsområde i flera viktiga avseenden. OSL omfattar inte t.ex. privatägda elbolag. Ett sådant bolag kan därför inte underställas kraven på skydd för sekretessbelagda uppgifter som rör rikets säkerhet eftersom ett privatägt bolag aldrig kan hantera uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL.

13.3.2 Tillsyn

Svenska kraftnät ska utöva kontroll över säkerhetsskyddet hos bolag inom elförsörjningsverksamheten, 19 § andra stycket och 40 § säkerhetsskyddsförordningen. Vad kontrollen ska bestå i finns inte närmare angivet. Kontrollen kan även utföras av Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten men då i samråd med Svenska kraftnät.

Svenska kraftnät är även den myndighet som beslutar om registerkontroll för elförsörjningsverksamheten.

Det finns inga sanktionsmöjligheter i säkerhetsskyddslagen eller förordningen. I de fall Säkerhetspolisen och Försvarmakten kontrollerar en verksamhet har de dock möjlighet att anmäla brister till regeringen. Det får ske först efter att konstaterade brister trots påpekanden inte rättas till, 48 § säkerhetsskyddsförordningen.

Svenska kraftnät har rätt att meddela föreskrifter om verkställigheten av säkerhetsskyddslagen inom sitt ansvarsområde, 45 § säkerhetsskyddsförordningen. Föreskrifter är meddelade i SvKFS 2005:1.

Rikspolisstyrelsen har upprättat föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd⁹.

⁸ Säkerhetspolisen, Förstudierapport, Översyn av säkerhetsskyddslagen, AD001-8770-09.

⁹ RPSFS 2010:3.

13.3.3 Informationssäkerhet

Säkerhetsskyddet ska som nämnts ovan omfatta sekretessbelagda uppgifter som rör rikets säkerhet. Skyddet ska avse att sådana uppgifter inte obehörigen röjs, ändras eller förstörs. Det räcker inte bara att uppgiften i fråga är sekretessbelagd utan den ska även röra rikets säkerhet. I bl.a. 15 kap. 2 § OSL stadgas om sekretess för uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Det är sådana uppgifter som avses. Även andra bestämmelser kan vara tillämpliga och röra rikets säkerhet.

För att kunna identifiera sådana uppgifter ska företag som omfattas av säkerhetsskyddslagen inventera hemliga handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet minst en gång per år, 9 § säkerhetsskyddsförordningen. Andra hemliga handlingar ska inventeras vid behov, dock minst en gång vartannat år, 6 § SvKFS 2005:1. Med hemliga handlingar avses handlingar som innehåller en hemlig uppgift. En hemlig uppgift är en uppgift som omfattas av sekretess enligt OSL och som rör rikets säkerhet, 4 § säkerhetsskyddsförordningen.

Om en hemlig uppgift röjs ska detta skyndsamt anmälas till Rikspolisstyrelsen, om röjandet kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa, 10 § säkerhetsskyddsförordningen.

13.3.4 Tillträdesbegränsning

Tillträdesbegränsningar ska utformas så att den enskildes rätt att röra sig fritt inte inskränks mer än nödvändigt. Bestämmelser som möjliggör förbud mot tillträde till vissa byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt finns i skyddslagen, se ovan i avsnitt 13.2. Beslutet om skyddsobjekt är en kvalificerad form av tillträdesbegränsning. Även om en anläggning inte har beslutats vara skyddsobjekt har allmänheten inte obegränsad tillgång till anläggningen.

Bestämmelserna om tillträdesbegränsning i säkerhetsskyddsregleringen fyller en annan funktion än den i skyddslagen. Syftet med regleringen i säkerhetsskyddslagstiftningen är att ålägga dem som omfattas av reglerna att pröva i vilken utsträckning en till-

trädesbegränsning är påkallad och att i förekommande fall utforma begränsningen på ett tillfredsställande sätt. I vissa fall kan prövningen leda till att en ansökan om skyddsobjekt ges in.¹⁰ Beslutet om skyddsobjekt innebär ett förbud för utomstående att vistas på den aktuella anläggningen. En tillträdesbegränsning kan även behöva utformas på så sätt att man förhindrar en del av den egna personalen från att ha tillgång till vissa utrymmen.

13.3.5 Säkerhetsprövning och registerkontroll

Enligt säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsprövning göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetsprövning får göras även under pågående anställning eller annat pågående deltagande i verksamheten. Prövningen ska klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i nyss angivna lag och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt.

Säkerhetsprövningen kan avse registerkontroll. Det får göras bl.a. om det behövs för skyddet mot terrorism, 14 § säkerhetsskyddslagen. I fråga om skyddet mot terrorism för anläggningar inom elförsörjningen får registerkontroll endast göras för anställning vid sådana anläggningar som är skyddsobjekt, se 26 och 27 §§ skyddsförordningen. Registerkontroll beslutas av Svenska kraftnät.

13.3.6 Säkerhetsanalys

Ett centralt dokument för att säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen ska kunna efterlevas är säkerhetsanalysen. En väl utförd säkerhetsanalys utgör ett viktigt instrument för att kunna identifiera den mest skyddsvärda informationen, IT-systemen, anläggningarna eller befattningarna samt bedöma vilka åtgärder som krävs för att skydda elförsörjningen bl.a. när det gäller brott mot rikets säkerhet och mot terrorism.

Kravet på säkerhetsanalys omfattar myndigheter och andra som säkerhetsskyddsförordningen gäller för, bl.a. sådana enskilda som omfattas av säkerhetsskyddslagen. Det innebär att sådana kraft-

¹⁰ Prop. 1995/96:129, s. 27 f.

bolag som omfattas av säkerhetsskyddslagen även omfattas av kravet på säkerhetsanalys.

Enligt 5 § säkerhetsskyddsförordningen ska den som omfattas av förordningen undersöka vilka uppgifter i dess verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Resultatet av undersökningen ska dokumenteras genom säkerhetsanalysen. Säkerhetsanalysen ska enligt Svenska kraftnäts föreskrifter SvKFS 2005:1 genomföras minst en gång vartannat år. Resultatet av analysen ska dokumenteras.

Säkerhetsskyddsförordningen ställer endast krav på att en säkerhetsanalys genomförs och dokumenteras. Ett företag som omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagstiftningen har dock som redan nämnts en skyldighet att se till att det finns det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter, 5 § säkerhetsskyddslagen. Företaget bör efter genomförd analys upprätta en handlings- och åtgärdsplan samt vidta åtgärder för att öka säkerhetsskyddet i enlighet med analysresultatet och kraven i säkerhetsskyddslagen.

Svenska kraftnät har tagit fram vägledning¹¹ för vilka uppgifter i en verksamhetsutövers verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Med skyddsvärda uppgifter för elförsörjningen generellt anges bl.a. särskilt viktiga delar och anläggningar i elsystemet, driftsfunktioner och datastödssystem, information om anläggningars svaga punkter, anläggningars kapacitet, funktion och roll i elsystemet samt skyddsåtgärder som vidtagits och exakta lägesangivningar. För vattenkraftanläggningar inklusive dammanläggningar anges följande uppgifter som möjliga skyddsvärda uppgifter:

- Skydds- och beredskapsåtgärder som vidtagits för samhällets säkerhet och beredskap.
- Bevaknings- och insatsplaner. Uppgift om bevakning och tillsyn av anläggningar. Insatsplaner för brand, räddningstjänst och katastrofer.
- Beslut om betydelseklassning av skyddsobjekt, myndighetsdialoger.

¹¹ Svenska kraftnät, Vägledning säkerhetsanalys, 30 juni 2005.

- Anläggningarnas fysiska skydd.
- Åtgärder som vidtagits för att skapa flexibilitet och uthållighet under störda förhållanden.
- Radio/telekommunikation.
- Driftsystem – IS/IT (driftstödssystem).
- Driftledningsplatsers olika betydelser och funktion i systemet.
- Konsekvensbeskrivning av störningar och haverier.
- Risk- och sårbarhetsanalyser m.m. Analyser som visar på allvarliga brister eller risker i drift och konstruktioner.
- Ritningar. Exakta ritningar över anläggningar, konstruktioner osv. Digitala ritningar (speciellt 3D-ritningar) är särskilt viktiga.
- Kartor. Kartor med koordinater med en större noggrannhet än på 100 m när för anläggningar. Digitala kartor är särskilt viktiga.
- Uppgifter om anläggningar. Anläggningens placering och betydelse i elsystemet.
- Personaluppgifter.

13.3.7 Säkerhetsskyddschef

Enligt 6 § säkerhetsskyddsförordningen ska de bolag som omfattas av förordningens bestämmelser ha en säkerhetsskyddschef som utövar kontroll över säkerhetsskyddet, om det inte är uppenbart obehövt.

Svenska kraftnät ska enligt sina föreskrifter SvKFS 2005:1 underrättas om vem som är säkerhetsskyddschef. Även i de fall det har ansetts uppenbart obehövt att utse en säkerhetsskyddschef ska Svenska kraftnät underrättas.

13.3.8 Svenska kraftnäts förstudie om informationssäkerhet

Under hösten 2011 har Svenska kraftnät genomfört en förstudie om svenska elföretags behov av stöd inom IT- och informationssäkerhet¹². Förstudien identifierade även vissa åtgärdsförslag och Svenska kraftnäts ansvar och mandat för genomförande av åtgärder.

Under studien konstaterades att det finns brister i hur säkerhetsanalyser genomförs. I en enkätundersökning tillfrågades samtliga medlemsföretag i Svensk Energi bl.a. om när de senast gjorde en säkerhetsanalys. Svarefrekvensen var endast 49 procent men av dessa svarade två tredjedelar av företagen att de aldrig gjort en säkerhetsanalys enligt säkerhetsskyddsförordningen.

Från branschen framfördes önskemål om att Svenska kraftnät ska ta fram begreppsmodell, ramverk och metodstöd för företagens arbete med riskanalys och säkerhetsanalys. Branschen såg även ett behov av att skapa branschgemensamma tolkningar av lagar och andra rättsliga krav och efterfrågade tydliga riktlinjer och handböcker. En ökad frekvens på tillsyn och kontroll från Svenska kraftnät emotsågs även från branschföreträdarna.

I förstudien noteras också problematiken med utlokalisering av kritisk elverksamhet till utlandet. I dagsläget saknas rättsliga möjligheter att kräva av elbolagen att de ska ha styrcentraler och motsvarande funktioner kvar i landet. Problematiken kan angripas med stöd av elberedskapslagen. Ur beredskapssynpunkt måste elbolagen säkerställa att de har styr- och reglerförmåga inom landet oavsett vilket läge som råder.

I rapportens slutsatser anges att Svenska kraftnät i samverkan med branschen bör utarbeta en vägledning för området riskanalys. Vidare bör Svenska kraftnät tydliggöra hur processen med säkerhetsanalys enligt säkerhetsskyddsförordningen ska hanteras. Svenska kraftnät bör även ta fram metodstöd för detta område. Likaså bör det företas en hotinventering som på ett övergripande, och över tiden hållbart, sätt beskriver sådana hotbilder som i varje avseende, men i synnerhet i samband med säkerhetsanalyser, måste beaktas.

Svenska kraftnät anförde även som slutsats att lagar och andra rättsliga krav behövde förtydligas. Förstudien föreslog också att Svenska kraftnät bör verka för att ta fram funktionskrav för vissa IS/IT-säkerhetslösningar eller säkerhetskoncept som är acceptabla.

¹² Förstudierapport Svenska kraftnät 2011, Branschens behov av stöd inom informations-säkerhetsområdet, dnr 2011/1199.

13.3.9 Pågående utredning om säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen är sedan december 2011 föremål för utredning¹³ i vissa delar. Utredaren ska bl.a. analysera vilka verksamheter som är av betydelse för rikets säkerhet eller som behöver skyddas mot terrorism och därför i behov av säkerhetsskydd.

Utredningens direktiv uppmärksammar även begränsningarna i säkerhetsskyddslagens möjlighet att skydda IT-systemen som sådana. Som beskrivits ovan är ett av ändamålen med lagen att skydda uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL och som rör rikets säkerhet. Vissa av dagens informationssystem för bl.a. styrning, reglering och övervakning, t.ex. inom energiförsörjningen, har stor betydelse för rikets säkerhet. Det gäller oavsett om det i systemet hanteras uppgifter som omfattas av sekretess som rör rikets säkerhet. Avgränsningen av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om informationssäkerhet omfattar inte dessa system. Utredaren ska därför föreslå hur reglerna om informationssäkerhet, som en del av säkerhetsskyddet, bör vara utformade.

Utredaren ska även se över bl.a. bestämmelserna om registerkontroll till skydd mot terrorism. Likaså ska utredaren analysera hur Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens tillsyn över säkerhetsskyddet bör vara utformat, bl.a. i förhållande till de sektorsansvariga myndigheternas kontroll.

Som ovan nämnts finns inga sanktionsmöjligheter att vidta för tillsynsmyndigheterna. Även behovet av detta ska utredas.

13.4 Elberedskapslagen

Syftet med elberedskapslagen är att reglera ansvaret för den planering och de åtgärder som behövs för att kunna tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap. Huvudprincipen är att den som driver elproduktion, elhandel och nätverksamhet eller i vissa fall äger anläggningar för sådan verksamhet är skyldig att vidta åtgärder som beslutas med stöd av lagen för att tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Innehavare av vattenkraftverk omfattas därmed av lagen. Svenska kraftnät är uttryckligen undantaget lagens krav.

Förutsättningarna för höjd beredskap är att Sverige är i krig eller krigsfara eller att det råder andra utomordentliga förhållanden som

¹³ Utredningen om säkerhetsskyddslagen, Ju 2011:14.

är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att landet har varit i krig eller i krigsfara. Bestämmelserna är för närvarande inte tillämpliga vid andra allvarliga störningar i fredstid.

Elberedskapslagen innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt, 16 §. Den som på grund av bestämmelser i elberedskapslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått kännedom om förhållanden som är av betydelse för totalförsvaret eller för rikets säkerhet får inte obehörigen röja eller utnyttja uppgifterna. Detsamma gäller enskildas affärs- eller driftförhållanden.

13.4.1 Elberedskapsåtgärder

Med elberedskapsåtgärder menas varje åtgärd som beslutas i enlighet med lagens syfte att tillgodose elförsörjningen i landet vid höjd beredskap. Enligt 2 § elberedskapsförordningen utgörs beredskapsåtgärder av bl.a. åtgärder för att säkra verksamhet, driftledning och verksamhetssamordning samt fysiska skyddsåtgärder. Svenska kraftnät har genom bemyndigande såsom elberedskapsmyndighet i föreskrifter, SvKFS 2000:2, angett vad som kan utgöra beredskapsåtgärder. I föreskrifterna anges bl.a. upprättande av egen beredskapsplan för höjd beredskap och krig, förstärkning av byggnadskonstruktion och skalskydd samt framtagande av manualer och utbildning och övning av personal för vidmakthållande av drift-rutiner under höjd beredskap och krig. Åtgärder som installation av redundanta system och reservkraftaggregat är också beredskapsåtgärder enligt föreskrifterna.

Det är Svenska kraftnät i egenskap av elberedskapsmyndighet som prövar om beredskapsåtgärder behöver vidtas och fattar beslut om sådana. Huvudregeln är att beredskapsåtgärder som beslutas med stöd av lagen är ersättningsberättigade, 10 § elberedskapslagen. Elberedskapsavgiften ska således finansiera dessa ersättningsberättigade beredskapsåtgärder.

Elberedskapsavgiften ska även finansiera Svenska kraftnäts upp-gift såsom elberedskapsmyndighet. Utöver att besluta om beredskapsåtgärder och utfärda föreskrifter därom har Svenska kraftnät även ett tillsynsansvar enligt elberedskapslagen. Verket har såsom tillsynsmyndighet en skyldighet att se till att dess beslut följs. I uppgiften ingår också att på en mer övergripande nivå utvärdera effekterna av de beredskapsåtgärder som genomförs.¹⁴

¹⁴ Prop. 1996/97:86, s. 37.

Elberedskapslagen innehåller dessutom bestämmelser om anmälningsskyldighet för sådana verksamheter som är av väsentlig betydelse för elförsörjningen i Sverige.

13.4.2 En mer omfattande elberedskapslag

Regeringen har i prop. 2011/12:89 föreslagit vissa ändringar i elberedskapslagen. Propositionen antogs i riksdagen utan ändringar. Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2012¹⁵.

Ändringarna innebär att syftet med den huvudsakliga inriktningen av de elberedskapsåtgärder som ska vidtas enligt lagen ändras till att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Man frångår således kravet på att åtgärderna ska säkerställa elförsörjningen när landet är i höjd beredskap.

Det finns ingen exakt definition av vilka situationer som avses med begreppet ”sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället”. Enligt förarbetena har avsikten inte heller varit att skapa en sådan. Med den valda formuleringen blir det en bedömningsfråga i det enskilda fallet. Lagen får därmed ett brett tillämpningsområde.¹⁶

Ändringen innebär enligt förarbetena en utvidgning av beredskapsåtgärdernas inriktning till att avse sådana störningar som kan medföra svåra påfrestningar på samhället oavsett vad störningen beror på. I och med utvidgningen blir det därför nödvändigt att dra en gräns mellan de åtgärder som ett företag måste vidta inom ramen för sitt kontrollansvar och de åtgärder som ska vidtas enligt elberedskapslagen. Ett företags kontrollansvar innebär att ett företag ansvarar för att undvika elavbrott som beror på hinder som företaget rimligen bör kunna förutse och som ligger inom ramen för vad det rimligen kan förebygga. Det kan avse brister i konstruktion och underhåll eller sådana oväder som är så pass vanliga att de kan förutses inträffa med viss frekvens. Kraftiga snöfall och hårda vindar anges som exempel i förarbetena.¹⁷ Åtgärder för att förhindra elavbrott till följd av nyss nämnda orsaker anses ligga inom kontrollansvaret och omfattas inte av elberedskapslagen. Det

¹⁵ Riksdagsskrivelse 2011/12:217.

¹⁶ Prop. 2011/12:89, s. 14.

¹⁷ Prop. 2011/12:89, s. 15.

kan därför inte heller bli fråga om elberedskapsåtgärder för att förhindra störningar.

Åtgärder för att förhindra störningar som ligger utanför företagens kontrollansvar omfattas däremot av lagen. Det är enligt förarbetena händelser av exceptionell karaktär såsom krig, terrorhandlingar och sabotage. Vissa naturfenomen som jordbävningar och jordskred kan höra hit om de är av större omfattning.

Risk- och sårbarhetsanalys

Genom ändringen i elberedskapslagen införs en skyldighet för den som omfattas av lagen att upprätta en risk- och sårbarhetsanalys avseende säkerheten i den egna verksamheten. Det införs även en skyldighet för samma aktörer att lämna de uppgifter som behövs för att Svenska kraftnät såsom elberedskapsmyndighet ska kunna upprätta en nationell risk- och sårbarhetsanalys.

Svenska kraftnät är skyldigt enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap att årligen upprätta en risk- och sårbarhetsanalys för elsektorn. Analysens syfte är att stärka myndighetens och samhällets krisberedskap inom området och ska ligga till grund för planeringen av vilka elberedskapsåtgärder som ska vidtas. Elföretagens risk- och sårbarhetsanalys enligt elberedskapslagen ska utgöra grund för den nationella analysen.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, elberedskapsmyndigheten får meddela föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalysen och om skyldigheten att lämna uppgifter till elberedskapsmyndigheten.

Information om störningar i elförsörjningen

Regeringen har även föreslagit att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, elberedskapsmyndigheten ska få meddela föreskrifter om en skyldighet för de som omfattas av lagen att lämna information om störningar i elförsörjningen. Störningen ska vara av sådan omfattning att den kan medföra svåra påfrestningar på samhället.

13.5 Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighetsprincipen är ett grundläggande inslag i svensk rätt och offentlig förvaltning. Den innebär bl.a. att allmänheten har rätt att få insyn i det allmännas verksamhet. Exempel på detta är bestämmelserna om allmänna handlingar samt yttrande- och meddelarfrihet.

Behovet av att skydda uppgifter kan emellertid ibland vara större än rätten till insyn för den enskilde. OSL innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. I lagen finns även bestämmelser om vad som ska omfattas av sekretess, dvs. vad som är förbjudet att röja.

13.5.1 Allmän handling

En handling som förvaras hos en myndighet efter att den kommit in till myndigheten är allmän. Det gäller även för de handlingar som upprättats hos myndigheten. Med upprättad avses att handlingen har expedierats eller i övrigt är att anse som färdigställd. Utanför begreppet allmän handling faller sådana minnesanteckningar, promemorior och annat arbetsmaterial som endast tillkommit som hjälpmedel. Dessa får dock inte tillföra ärendet något nytt sakmaterial.

En allmän handling är offentlig om den inte omfattas av sekretess enligt OSL. Det innebär att det måste finnas ett uttryckligt stöd i OSL för att en myndighet ska kunna vägra att ge ut en handling om den efterfrågas.

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

13.5.2 Sekretess

Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling, eller på något annat sätt. Som nämnts ovan behöver det finnas en uttrycklig bestämmelse om sekretess för att uppgiften i fråga inte ska lämnas ut.

Om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får myndigheten markera detta genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras.

Om en uppgift omfattas av sekretess och rör rikets säkerhet ska den också omfattas av säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen.

13.5.3 Tystnadsplikt och meddelarfrihet

Förbudet mot att röja en uppgift innebär att den anställde vid en myndighet har en tystnadsplikt. Tystnadsplikten kvarstår även efter det att anställningen upphört.

Den som röjer en uppgift i strid med bestämmelser i lag eller förordning kan dömas till brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. För röjande av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. OSL om sekretess till skydd för rikets säkerhet kan det i stället bli aktuellt med ansvar för spioneri.

Meddelarfriheten är en grundlagsskyddad rättighet som innebär att det kan vara tillåtet att röja en uppgift för publicering i massmedia som det i andra fall hade varit förbjudet att avslöja. Meddelarfriheten är dock begränsad när det gäller hemliga uppgifter som rör rikets säkerhet.

13.6 Svenska kraftnäts workshop om dammars skydd mot sabotage och terrorism

I december 2010 anordnade Svenska kraftnät en workshop för aktörer som är berörda av dammanläggningars skydd mot sabotage och terrorism. Vid workshopen medverkade aktörer från länsstyrelser, verksamhetsutövare, Säkerhetspolisen, MSB, Rikspolisstyrelsen samt Elforsk. Syftet med workshopen var att stimulera samsyn och

utveckling i samverkan mellan dammägare och myndigheter, att diskutera hur dammar ska skyddas mot sabotage och terrorism samt att belysa ansvarsförhållanden.

Följande synpunkter framkom vid workshopen. Vid identifiering av de dammanläggningar som kräver särskilt skydd är det viktigt att berörda aktörer samråder i frågan. Dammägaren är den som vet bäst var svagheter finns vid den aktuella dammanläggningen. Däremot är det omöjligt för dammägaren att veta alla följdverkningar som ett dammbrott kan medföra. Det är länsstyrelsen som ska ha en sådan helhetsbild. Samrådsforum finns redan i dag i form av älvgrupper. Få dammanläggningar är idag skyddsobjekt.

Svenska kraftnät har en central roll i att identifiera de dammar som vid haveri och genom konsekvenserna för elförsörjningen skulle kunna innebära ett hot mot rikets säkerhet. Verket bör överlag, liksom även MSB, ta ett större ansvar över utvecklingen inom området.

Det är viktigt att dammägare har en strategi för sitt arbete med säkerhetsskydd och att de arbetar med säkerhetsanalyser och tar fram preventiva skydd. Förutsättningarna för kameraövervakning vid dammanläggningar bör ses över. Flera dammägare upplever att ärenden om kameraövervakning hanteras olika vid de olika länsstyrelserna och att det dessutom kan vara svårt att få tillstånd för att sätta upp övervakningskameror.

Lagstiftningen är föråldrad och behöver uppdateras. Det bör förtydligas att en vattenkraftanläggning genom sin elproduktion är en samhällsviktig verksamhet samtidigt som den också kan påverka och förstöra andra samhällsviktiga verksamheter vid ett eventuellt sabotage som leder till dammhaveri.

13.7 Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att fastslå vilka dammar som bör utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen. Svenska kraftnäts vägledning bör därför uppdateras och kompletteras. Dammanläggningar i utredningens föreslagna dammsäkerhetsklass A bör vara skyddsobjekt.

Det föreligger även behov att tydliggöra vilka dammanläggningar som ska omfattas av kraven i säkerhetsskyddslagen. Svenska kraftnäts föreliggande vägledning behöver förtydligas och uppdateras avseende dammar. Ett dammbrott i en damm i

dammsäkerhetsklass A kan ha en sådan påverkan på rikets säkerhet och omgivningen i övrigt att ägarföretagen ska omfattas av säkerhetsskyddslagens krav i aktuella delar.

Vägledning och goda exempel med avseende på fysiskt skydd av dammanläggningar bör tas fram av Svenska kraftnät i samråd med branschen.

13.7.1 Anläggningar som bör vara skyddsobjekt

Som nämnts i avsnitt 13.2 finns inga tydliga anvisningar om vilka anläggningar som ska vara skyddsobjekt. I dagsläget är det upp till anläggningsägaren själv att bedöma om anläggningen i fråga 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. Det är först när en ansökan kommer in till myndigheten som staten har en möjlighet att påverka om anläggningen ska utgöra ett skyddsobjekt eller inte.

Utredningen anser att staten har ett befogat intresse av att vissa dammanläggningar omfattas av det mer långtgående skyddet som skyddslagen ger skäl för. Ett förstärkt skydd för dammar föreligger både i de fall dammen utgör en del av en kraftproduktionsanläggning med nationell betydelse och då dammen vid ett haveri skulle kunna orsaka skador med nationell betydelse på kraftproduktion nedströms eller på omgivningen i övrigt. Enligt utredningen bör det därför tas fram en tydlig vägledning om vilka dammanläggningar som ska anses utgöra skyddsobjekt. Svenska kraftnät har utformat en vägledning om skyddsobjekt inom elförsörjningen. Den behöver dock enligt utredningen såväl uppdateras som kompletteras. Dammar bör särskilt belysas.

Det är särskilt angeläget att frågan ses över och följs upp inför utgången av 2014. Såsom nämnts under avsnitt 13.2.2 följer av övergångsbestämmelserna till skyddslagen att beslut om skyddsobjekt med stöd av den gamla lagstiftningen endast gäller fram till utgången av år 2014. Nya beslut erfordras för att anläggningarna i fråga ska utgöra skyddsobjekt.

Under avsnitt 13.3 redogörs för det system Svenska kraftnät tillsammans med branschen tagit fram för betydelseklassificering av anläggningar inom elförsörjningen. Det är ett inarbetat system som

lämpligen kan utvecklas och även tillämpas för vägledning inom ramen för skyddslagen.

De av utredningen föreslagna dammsäkerhetsklasserna A och B, se avsnitt 8.3.3, kan också utgöra en utgångspunkt för bedömningen om en anläggning ska vara ett skyddsobjekt eller inte. En dammanläggning som bedöms ha sådana omfattande konsekvenser att den utgör en s.k. A-anläggning bör enligt utredningen vara ett skyddsobjekt. Om en damm i dammsäkerhetsklass A havererar kan konsekvenserna för bl.a. elförsörjningen bli så omfattande att den förtjänar ett förstärkt skydd enligt skyddslagen. Dammanläggningar i dammsäkerhetsklass B kan också medföra sådana konsekvenser att det kan motivera ett beslut om skyddsobjekt. För dessa dammar kan det dock finnas undantag.

13.7.2 Anläggningar som bör omfattas av säkerhetsskyddslagen

Under avsnitt 13.3 har redogjorts för vilka anläggningar eller områden som omfattas av säkerhetsskyddslagen och de krav lagen ställer. Såsom framgår av avsnittet är det inte helt klarlagt vilka anläggningar eller verksamheter som kan anses ha betydelse för rikets säkerhet eller behöva skyddas mot terrorism på ett sådant sätt att de omfattas av lagens tillämpningsområde. Trots att frågan är föremål för utredning, se avsnitt 13.3.9, vill utredningen uttala sig om vilka dammar som bör omfattas av regelverket.

Utredningen menar att dammanläggningar som utgör en sådan del av eller kan orsaka sådana störningar och skador på elförsörjningen att det skulle innebära en fara för rikets säkerhet ska omfattas av säkerhetsskyddslagen. Även haveri vid andra dammar kan medföra så omfattande konsekvenser på samhället att de behöver ett särskilt skydd mot sabotage och terrorangrepp.

De dammsäkerhetsklasser som utredningen föreslår skulle kunna utgöra vägledning för vilka dammanläggningar som bör omfattas av säkerhetsskyddslagen. Utredningen menar att i vart fall dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A kan ha en sådan påverkan på rikets säkerhet och omgivningen i övrigt att ägarföretagen bör omfattas av säkerhetsskyddslagens krav på bl.a. säkerhetsskydd.

Utredningen anser att det även för denna lagstiftning behövs mer vägledning. Det ligger väl i linje med de synpunkter som framkommit från branschen. Det är lämpligt att Svenska kraftnät

ansvarar för det i egenskap av sektorsmyndighet för elförsörjningen enligt säkerhetsskyddsförordningen. Viss vägledning för säkerhetsanalys och fysiskt grundskydd finns redan i dag men den behöver anpassas till dammar.

13.7.3 Säkerhetsanalys och fysiskt skydd

En förutsättning för att identifiera såväl skyddsvärda anläggningar som skyddsvärda uppgifter är att företagen som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen genomför en säkerhetsanalys. Krav på säkerhetsanalys finns redan i dag i säkerhetsskyddsförordningen men Svenska kraftnäts studie (avsnitt 13.3.8) visar på klara brister hos företagen med att efterleva kravet. Även på detta område efterfrågar branschen tydligare vägledning om hur en säkerhetsanalys ska genomföras och vad den ska omfatta. Svenska kraftnät har tagit fram vägledning men den bör enligt utredningen kompletteras och anpassas särskilt för dammar.

Svenska kraftnät har i dag inte möjlighet att förelägga en ägare att genomföra en säkerhetsanalys då sanktionsmöjligheter saknas enligt säkerhetsskyddslagstiftningen. Utredningen anser att det är angeläget att det för någon myndighet finns möjlighet att genom myndighetsutövning se till att säkerhetsskyddslagen efterlevs. Frågan är dock föremål för utredning, se avsnitt 13.3.9, varför något förslag inte lämnas i den delen.

Det saknas i dag närmare föreskrifter om hur säkerhetsskyddet ska utformas. Säkerhetsskyddslagen anger endast att det ska finnas det säkerhetsskydd som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Utredningen anser inte att det är lämpligt att ta fram detaljerade föreskrifter om vilket fysiskt skydd en damm ska ha eller hur ett elföretags IT-säkerhet ska se ut. Säkerhetsskyddet bör i stället utformas efter och anpassas till anläggningen och företaget i fråga. Utredningen anser emellertid att det finns skäl att ta fram vägledning och goda exempel på hur verksamheter inom elförsörjningen kan utveckla sitt säkerhetsarbete. Sådan vägledning bör tas fram av Svenska kraftnät i samråd med branschen.

Det är dessutom en brist att det för vissa bestämmelser i säkerhetsskyddslagen krävs att uppgifter som ska skyddas måste omfattas av sekretess. För privata aktörer kan detta aldrig komma i fråga då de inte omfattas av OSL. Utgångspunkten för säkerhetsskyddslag-

stiftningen borde vara att de intressen som lagen avser att skydda åtnjuter samma skydd oavsett om verksamheten i fråga bedrivs inom offentlig eller privat regi. Såsom lagen är utformad i dag är skyddet olika.

Kravet på sekretess utgör också ett hinder för skydd av sådana system som aldrig kan bli föremål för sekretess men som är ytterst angelägna att skydda och av stor betydelse för rikets säkerhet. Det kan vara fråga om t.ex. styrsystem som i dag inte skyddas av säkerhetsskyddslagstiftningen.

Dessa två senare begränsningar i säkerhetsskyddslagstiftningen är dock föremål för översyn inom ramen för den utredning som nämns ovan. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt i nuläget att föreslå en ändring endast avseende kraftverksdammar.

13.7.4 Elberedskapslagen

Ändringarna i elberedskapslagen fr.o.m. 1 juli 2013 öppnar för en mer omfattande hantering av förebyggande åtgärder även för dammar. Lagens krav på beredskapsåtgärder omfattar kraftverksdammar och sådana dammar som har en direkt koppling till kraftproduktionen.

Kravet på verksamhetsutövares risk- och sårbarhetsanalyser avseende säkerheten i den egna verksamheten samt information om störningar i elförsörjningen kommer att innebära en möjlighet för staten att få en större inblick i hur säkerheten i elförsörjningen ser ut. Det är dock viktigt att risk- och sårbarhetsanalysens innehåll får en lämplig omfattning. Dammar bör enligt utredningen särskilt beaktas i de föreskrifter avseende risk- och sårbarhetsanalyser och information om störningar i elförsörjningen som upprättas.

13.7.5 Sekretesshanteringen hos myndigheter

Under utredningens arbete har det från branschens sida särskilt framhållits att det finns en rädsla för att känsliga uppgifter som ges in till myndigheten röjs. Det är viktigt att företag vid kontakt med myndigheter uppmärksammar dessa på att skyddsvärda uppgifter som företaget skickar in till myndigheten kan vara känsliga ur sekretesssynpunkt. Myndigheterna görs på så sätt observanta på att

uppgifterna kan omfattas av sekretess enligt bestämmelser i OSL och att en sekretessprövning måste göras.

Med tanke på hur känslig viss information kan vara bör verksamhetsutövaren överväga om rapportering av information till tillsynsmyndigheten måste ske. Man kan istället ordna möten med tillsynsmyndigheten där materialet behandlas på plats. På så sätt kan misstag undvikas i samband med att myndigheten får in känsliga uppgifter.

Utredningen anser att eventuella brister hos tillsynsmyndigheternas hantering av känsliga uppgifter måste åtgärdas inom ramen för tillsynsmyndigheternas egen verksamhet. Det kan exempelvis vara att utarbeta och införa ändamålsenliga rutiner för hantering av känsliga uppgifter. Tillsynsmyndigheten bör alltid överväga om en uppgift är av sådan betydelse för tillsynen att den måste begäras in.

14 Finansiering

14.1 Finansiering av tillsyn och klassificering

Utredningens förslag: Den som är skyldig att underhålla en damm i dammsäkerhetsklass A–C ska betala en årlig schablonavgift för dammsäkerhetstillsyn. Schablonavgiften ska utgöra en grundavgift för den dammsäkerhetstillsyn som länsstyrelsen ska utföra utifrån de krav som ställs i MB och som följer av utredningens förslag till förtydligat regelverk. Avgiften ska uppgå till följande belopp per damm:

- dammsäkerhetsklass A 96 000 kr,
- dammsäkerhetsklass B 32 000 kr och
- dammsäkerhetsklass C 6 400 kr.

För det fall tillsynsmyndigheten behöver vidta tillsynsåtgärder som ligger utanför det grundläggande tillsynsbehovet ska det finnas möjlighet att debitera en tilläggsavgift i form av timavgift.

Tillsynsmyndigheten ska rapportera till den tillsynsvägledande myndigheten om hur och i vilken utsträckning dammsäkerhetstillsyn har utförts.

Länsstyrelsens genomförande av klassificeringsprocessen ska utföras inom ramen för finansieringen av tillsynsvägledningen för dammsäkerhet. Svenska kraftnät fördelar pengarna till länsstyrelserna efter en fördelningsnyckel baserad på antal dammanläggningar som omfattas av kravet på utredning av konsekvenser i respektive län.

14.1.1 Övergripande om avgifter enligt MB

En grundläggande princip i MB är att tillsyn och provning enligt balken inte ska bekostas av samhället. Utgångspunkten är i stället att avgifter ska täcka en myndighets kostnad för dess uppgifter enligt MB. Grundtanken är att den som förorenar eller i övrigt påverkar miljön också ska stå för samhällets kostnader för tillsyn och provning m.m.

MB innehåller inget enhetligt avgiftssystem utan har skilda konstruktioner för olika verksamhetstyper och sakområden. Enligt 27 kap. 1 § MB får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för provning och tillsyn enligt balken, föreskrifter meddelade med stöd av balken och med anledning av EG-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Med stöd av denna bestämmelse har regeringen utfärdat förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). Gemensamt för det system som regleras genom FAPT är att det inte utgår några avgifter för överklaganden. Avgiftssystemet avser bara att täcka mark- och miljödomstolars samt statliga myndigheters kostnader för provning och tillsyn i första instans. I 9 kap. 3 § FAPT finns en jämningsregel som kan tillämpas av provnings- och tillsynsmyndigheten. Avgiften kan minskas eller helt efterskänkas med hänsyn till provningens omfattning, tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet.

De kommunala myndigheternas avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken regleras av varje kommun för sig genom taxebestämmelser. Kommunfullmäktige får med stöd av 27 kap. 1 § MB och 1 kap. 2 § FAPT meddela föreskrifter om avgifter. Avgifterna får motsvara kommunernas egna kostnader för provning och tillsyn. Kostnaderna skiljer sig åt mellan kommunerna vilket medför att avgifterna är olika från kommun till kommun.

Till skillnad från den statliga provnings- och tillsynsavgifterna tillfaller de kommunala avgifterna kommunen i fråga. De avgifter som länsstyrelsen debiterar en verksamhetsutövare tillfaller staten.

Avgift för tillsyn över vattenverksamhet

Enligt 3 kap. 11 § FAPT ska avgift för tillsyn över vattenverksamhet betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen. Avgiften baseras på nedlagd handläggningstid och utgår med 800 kr för varje hel timme. Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid myndigheten har använt för beredning, föredragning och beslut i ärendet. Viss restid ingår också. Avgifter ska inte betalas för tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig vara obefogade.

Avgift för prövning och anmälan av vattenverksamhet

Avgift för prövning av vattenverksamhet ska betalas av den som ansöker om tillstånd, laglighetsprövning, utrivning, godkännande i efterhand m.m., se 3 kap. 2 § FAPT. Avgiften för prövning är uppdelad på en grundavgift och en tilläggsavgift. Grundavgiften är kopplad till kostnaden för utförandet av det aktuella företaget. Avgiften framgår av en tabell där verksamheterna ordnats i nio olika avgiftsnivåer beroende på utförandekostnaden. Avgifterna uppgår till lägst 1 500 kr och högst 400 000 kr, se mer i 3 kap. 4 § FAPT.

Om utförandekostnaden uppgår till mindre än 50 000 kr ska även en tilläggsavgift tas ut. Tilläggsavgiften tas ut endast om prövningen avser rätt att leda bort grund- eller ytvatten eller ändring av grundvattennivån samt rätt till uttag av vattenkraft. Tilläggsavgiften beräknas utifrån m³ vatten som avses att tas ut eller kilowattimme som beräknas produceras per år.

För handläggning av en anmälan om vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 a § MB ska länsstyrelsen ta ut en avgift, se 3 kap. 12 § FAPT. Enligt bestämmelsen ska för avgiftens storlek gälla avgiftsklass 3 i 10 § avgiftsförordningen (1992:191). För närvarande uppgår den avgiften till 1 350 kr.

Årlig schablonavgift för miljöfarlig verksamhet

För miljöfarlig verksamhet gäller i stället som huvudprincip att det utgår en årlig schablonavgift som ska täcka såväl direkta som indirekta kostnader för både prövning och statlig tillsyn. Den som bedriver en miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt

bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, samt den som ansökt om frivilligt tillstånd eller förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § MB ska betala en avgift till länsstyrelsen.

Avgiftens storlek framgår av bilagan till FAPT. Där anges i tabellform årliga schablonbelopp för olika typer av verksamheter och verksamhetsstorlekar. Avgiften är olika beroende av om länsstyrelse eller kommun är tillsynsmyndighet. Är kommunen tillsynsmyndighet är avgiften något lägre och avser då endast prövning. Kommunen kan därutöver ta ut en tillsynsavgift som kommunen beslutat om i egen taxa.

Som exempel kan nämnas att stora cellulosaindustrier och raffinaderier ska betala en årlig avgift på 250 000 kr. Avgiften för tillsyn enligt MB för en kärnkraftsanläggning uppgår till 74 000 kr per år.

Tillsyn av Sevesoanläggningar i högre kravnivån finansieras över anslag 2:7 (MSB – ramanslag inom utgiftsområde 6). MSB betalar efter rekvisition ut medel till länsstyrelser som utför Sevesotillsyn. Beloppet uppgår för närvarande till 25 000 kr per år. Det innebär att verksamhetsutövaren för närvarande inte betalar någon avgift för Sevesotillsynen. Finansieringssystemet är för närvarande under utredning, En effektiv Sevesoanläggning, kommittédirektiv 2011:72.

14.1.2 Avgift eller skatt

När föreskrifter om avgifter beslutas måste alltid gränsdragningen mellan skatt och avgifter beaktas. Gränsen har betydelse eftersom riksdagen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen (RF) inte får delegera beslutanderätten angående skatter till regeringen eller myndigheter. RF innehåller inte någon definition av begreppen skatt och avgift. Gränsdragningen får därför i första hand göras med utgångspunkt i förarbetsuttalanden till RF¹. Av dessa framgår bl.a. att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan en avgift kan karaktäriseras som en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsen mellan skatter och avgifter är således flytande.

En avgift ska täcka statens kostnader för motprestationen och den ska således inte sättas i relation till det ekonomiska värdet som

¹ Prop. 1973:90 s. 213.

motprestationen har för den enskilde. Den får inte heller sättas så högt att den framstår som oskäligen i jämförelse med motprestationen. Då är det i själva verket en skatt. Motprestationen definieras av de kostnader som enligt lag eller förordning ska täckas av avgiften. Om ingen kostnad uppstår finns heller ingen grund för avgift.

I förarbetena till MB anförde regeringen att tillsynsavgifterna skulle omfatta myndigheternas kostnader i samband med prövning och tillsyn och kostnader i anmälningsärenden. Enligt regeringen var det särskilt viktigt att beakta de begränsningar som finns i RF när det gällde bedömningen av vilka kostnader för verksamhet av förebyggande och stödjande karaktär som kunde finansieras genom avgifter. En viss schablonisering vid utformningen av avgiftsförordningarna var enligt regeringen nödvändig. Förordningarna måste dock utformas så att avgifterna kommer att stå i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande åsamkar myndigheten.²

14.1.3 Naturvårdsverkets regeringsuppdrag³ och regeringens skrivelse om tillsyn⁴

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att föreslå nya avgifter för prövning och tillsyn enligt MB avseende vattenverksamhet. Av regeringsuppdraget framgår bl.a. att nuvarande avgifterna för tillsyn över vattenverksamhet har en låg kostnadstäckningsgrad. Tillsynen över vattenverksamhet skattefinansieras i dag med mer än 90 procent. Av regeringsuppdraget framgår även att timavgiften för tillsyn drar relativt stora administrativa resurser i förhållande till de intäkter som den ger. Staten har även svårt att förutse hur stora tillsynsintäkterna kommer att bli från år till år. Avgiften kan även upplevas som orättvis eftersom det ofta är händelsestyrda faktorer som avgör vilken verksamhetsutövare som blir föremål för tillsyn. Tillsynsavgifterna kan även uppfattas som oförutsägbara eftersom verksamhetsutövaren inte kan förutse när tillsyn kommer att ske och hur många timmar som varje tillsynsinsats kommer att omfatta. Olika länsstyrelser tillämpar även reglerna olika vilket leder till att vissa debiterar för tillsyn till skillnad från andra.

² Prop. 1997/98:45 del 2, s. 288.

³ Naturvårdsverket, Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, PM 2010-02-12, Dnr 526-197-09 Rt.

⁴ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr 2009/10:79.

Timavgifter kan även få till följd att verksamhetsutövare drar sig för att ta kontakt med tillsynsmyndigheten.

Naturvårdsverket föreslog därför i sin redovisning av regeringsuppdraget att för sådana vattenverksamheter som har ett återkommande tillsynsbehov ska det införas en årlig schablonavgift. Verkets bedömning var att just dammsäkerhetstillsyn utgör ett sådant tillsynsområde där det föreligger ett återkommande och fortlöpande behov. I redovisningen föreslogs därför att dammbyggnader med en dammhöjd över tio meter samt sådana anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 4 § LSO skulle generera en årlig schablonavgift. Naturvårdsverket föreslog en avgift på 2 500 kr per dammbyggnad. Storleken på avgiften samt avgränsningen av de dammar som skulle omfattas av schablonavgiften gjordes utifrån den tillsyn som länsstyrelsen utför i dag. För övrig operativ tillsyn föreslogs att avgift skulle tas ut med en avgift satt i förhållande till faktisk nedlagd tid.

Naturvårdsverket föreslog även att uppföljningen av tillsynen skulle öka. Syftet med uppföljning är att förse regeringen med underlag för beslut om finansiering av myndigheternas arbete med prövning och tillsyn och för att kontinuerligt kunna revidera avgifterna så att avgiftsintäkterna över tiden motsvarar kostnaderna, eller så att önskvärd kostnadstäckningsgrad uppnås. I dag finns ingen kontinuerlig uppföljning av avgiftsintäkterna och kostnader. Verket föreslog även att anslagen för tillsynen skulle öronmärkas. Ett sådant system skulle ge länsstyrelsen likartade förutsättningar att bedriva tillsyn. Öronmärkningen förutsätter att det finns ändamålsenliga fördelningsnycklar. En sådan fördelningsnyckel skulle enligt verket kunna vara respektive länsstyrelses avgiftsintäkter.

Av regeringens skrivelse om tillsyn framgår att en kostnad ska ha uppkommit genom tillsynsverksamhet för att ingå i tillsynsavgiften. Till detta hör administrativa kostnader som kan hänföras till tillsynsverksamheten. I kostnadsunderlaget bör inte extraordinära insatser ingå som är riktade från tillsynsorganen mot objektsansvariga som inte har följt reglerna. Övriga objektansvariga ska inte behöva finansiera återbesök hos misskötta verksamheter. En tillsynsavgift i form av en schablonavgift ska omfatta personal- och lokalkostnad samt kostnader för administration.

14.1.4 Utredningens förslag om tillsynsavgifter

Huvudregeln enligt MB är att verksamhetsutövarna ska bära kostnaderna för tillsynen genom avgifter. Tillsynsavgiften bör även ha full kostnadstäckning som mål.

Länsstyrelserna har inte, mer än i mycket liten omfattning, utnyttjat möjligheten att debitera verksamhetsutövarna för tillsynsinsatser. Bidragande orsaker till detta uppges vara att man genomför mycket lite egeninitierad dammsäkerhetstillsyn som det skulle vara relevant att ta ut avgift för, samt att rutiner för att ta ut avgift inte har utarbetats. Det har dessutom anförts att det är mer administrativt betungande att ta ut avgifterna än vad man får ut ekonomiskt av avgiften. Vidare bedöms det kunna vara kontraproduktivt att ta ut en avgift då målet är att få en god dialog med verksamhetsutövaren.

Utredningen har i kapitel 10 föreslagit att tillsynsmyndighetens uppgifter i fråga om dammsäkerhetstillsyn ska omfatta bl.a. granskning och uppföljning av den dokumentation samt årsrapportering som föreslås i kapitel 9. Tillsynen ska dessutom omfatta de rutiner och åtgärder som krävs för att verksamhetsutövarna ska följa föreslagna och redan gällande rutiner och krav. Det förutsätter således både s.k. skrivbordsgranskning och tillsynsbesök. Den framtida ambitionen med dammsäkerhetstillsynen kommer att innefatta mer omfattande arbetsinsatser än i dag. Det krävs därför en avgift som motsvarar den ökningen.

För att uppnå en högre kostnadstäckning samt en större förutsägbarhet för såväl verksamhetsutövare som staten föreslår utredningen i linje med Naturvårdsverkets förslag att årliga schablonavgifter för dammsäkerhetstillsynen tas ut. Avgiften ska åläggas de verksamheter som har ett återkommande tillsynsbehov ur dammsäkerhetssynpunkt. Dammar i klasserna A–C enligt utredningens förslag har ett sådant återkommande och fortlöpande behov och är därför en lämplig avgränsning för avgiftskollektivet. De dammar som inte hänförs till dessa dammsäkerhetsklasser ska fortsättningsvis avgiftsbeläggas enligt dagens avgiftssystem för vattenverksamheter med timavgift. Det är dock angeläget att även tillsynen av dessa dammar uppnår en bättre kostnadstäckning. Bättre rutiner för fakturering och tydligare riktlinjer för när avgift ska tas ut bör därför övervägas hos länsstyrelserna.

Utredningen har föreslagit preciserade rutiner för egenkontroll samt krav på rapportering för verksamhetsutövaren. Likaså har

utredningen preciserat vilken dammsäkerhetstillsyn som i fortsättningen bör utövas. Det kommer därför finnas förutsättningar för en tillsyn med sådan omfattning och kontinuitet att en schablonavgift kan tas ut. Det går att beräkna den ungefärliga tidsåtgången som kontrollen enligt regelverket kräver. Schablonavgiften ska utgöra en grundavgift som inkluderar den tillsyn som normalt utförs. Den ska baseras på ett antal timmar och åtgärder. Skulle tillsynsmyndigheten finna anledning att utöka tillsynen ska det finnas möjlighet att debitera extra genom en tilläggsavgift för de timmar som lagts ned av tillsynsmyndigheten utöver bastillsynen. Utredningen bedömer att bestämmelsen i 3 kap. 11 § FAPT kan utgöra grund för en sådan tilläggsavgift.

Utredningen anser att schablonavgifterna bör differentieras utifrån konsekvenserna ur dammsäkerhetssynpunkt. Utredningens föreslagna obligatoriska klassificeringssystem kan utgöra grund för en sådan differentiering. Det är enligt utredningen rimligt att en damm som skulle kunna medföra stora konsekvenser vid ett dammbrott föranleder en mer omfattande tillsyn och därmed motiverar en högre avgift.

För att verksamhetsutövarna och samhället i övrigt ska få en inblick i den tillsyn som utförs är det enligt utredningen viktigt att rapportering från tillsynsmyndigheten sker till tillsynsvägledande myndighet. Rapporteringen bör därför avse omfattningen av tillsynen samt hur den har utförts. Det är även av betydelse att rapportering sker för att kunna följa upp avgiftens storlek i förhållande till den motprestation som dammägaren ska erhålla från tillsynsmyndigheten. Storleken på avgiften ska kunna justeras upp eller ner för det fall tillsynsbehovet ändras över tiden.

Indexering av avgiften kan övervägas. För att avgiften ska vara en avgift och inte skatt måste den emellertid motsvara en motprestation från tillsynsmyndigheten. En automatisk uppräkningsavgift kan innebära att avgiften inte överensstämmer med den faktiska prestationen från tillsynsmyndigheten.

Utredningen har i avsnitt 10.2.3 föreslagit att dammsäkerhetstillsyn ska utvecklas som eget tillsynsområde och därmed få en egen s.k. VÄS-kod. Det möjliggör en bättre uppföljning av faktisk utförd tillsyn. I stället för en automatisk indexering av tillsynsavgiften förordar utredningen att man med visst intervall följer upp kostnaderna för faktiskt utförd tillsyn. På så sätt kan man kontrollera att avgiften överensstämmer med den tillsyn som utövas.

För att tillsynen ska få den finansiering som krävs bör det enligt utredningen övervägas att öronmärka de medel som ska gå till dammsäkerhetstillsyn. Vidare bör övervägas att låta tillsynsavgifterna tillfalla den länsstyrelse som utför tillsynen. Motsvarande system finns för kommunernas tillsynsavgift. Formerna för hur det kan genomföras har inte låtit sig utredas under den tid utredningen har haft till sitt förfogande. Det är enligt utredningen en fråga som inte enbart bör utredas avseende finansieringen av dammsäkerhetstillsyn utan avseende länsstyrelsernas tillsynsansvar enligt MB i stort.

Avgiftens storlek

Utredningen har bedömt att personalstyrkan för dammsäkerhetstillsynen i landet behöver uppgå till 7–9 årsarbetskrafter, se mer i kapitel 10.2.6. Tillsynen avser dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklasserna A–C. Kostnaden för dessa årsarbetskrafter ska slås ut på dammanläggningar med dammar i klass A–C. Utredningen föreslår att schablonavgiften för bastillsynen per damm i respektive dammsäkerhetsklass uppgår till beloppen angivna i tabell 14.1. Beloppen är baserade på den uppskattade tiden som totalt kommer att läggas på dammsäkerhetstillsyn av länsstyrelsen. Antalet timmar är därefter multiplicerade med 800 kr per timme vilket motsvarar den timkostnad som länsstyrelserna kan fakturera inom gällande regelverk för genomförd tillsyn.

Tabell 14.1 Tillsynstid och schablonavgift per damm och år

	Damm i dammsäkerhetsklass A	Damm i dammsäkerhetsklass B	Damm i dammsäkerhetsklass C
Tillsynstid per damm	15 dagar	5 dagar	1 dag
Schablonavgift för tillsyn per dammanläggning	96 000 kr	32 000 kr	6 400 kr

Jämkning av tillsynsavgiften

Om en damm ingår i en s.k. dammanläggning som beskrivs i avsnitt 8.1.2 bör det övervägas av tillsynsmyndigheten att jämka avgiften. Det finns som redan nämnts en regel om jämkning i 9 kap. 3 § FAPT.

I de fall dammen ingår i en dammanläggning med flera dammar kommer dammägaren bl.a. att upprätta rapporteringen för hela dammanläggningen. Länsstyrelsens tillsyn kommer att utgå från rapporteringen och även den avse dammanläggningen i sin helhet. Under förutsättning att samtliga dammar i en dammanläggning ägs av en och samma ägare behöver tillsynsmyndigheten endast granska den ägarens organisation och arbete med dammsäkerhet. Vid tillsyn av en damm som ingår i en dammanläggning utövas tillsynen således över hela anläggningen vid samma tillfälle. Behovet av tillsyn per damm kan därför bli mindre än om tillsynen utförs vid en dammanläggning med enbart en damm.

I fråga om tillsynsavgiftens storlek bör det därför finnas utrymme för jämkning i sådana fall som anges ovan. Den sammanlagda tillsynsavgiften för samtliga i dammanläggningen ingående dammar borde inte överstiga tillsynsavgiften för den högst klassificerade dammen i dammanläggningen. Om en dammanläggning innehåller dammar i klass A, B och C skulle tillsynsavgiften för de tre dammarna i dammanläggningen kunna jämkas till sammanlagt 96 000 kr. Beloppet motsvarar tillsynsavgiften för dammen i dammsäkerhetsklass A.

Om de ingående dammarna i dammanläggningen ägs av olika ägare måste tillsynsmyndigheten granska de olika ägarföretagens organisation och arbete med dammsäkerhet och rapportering m.m. Även tillsynsbesök kan behöva göras vid olika tillfällen. I detta fall bör jämkning inte komma i fråga på den grunden som anges ovan.

Framtida tillsynsavgifter

Utredningen anser att det finns behov av att lösa länsstyrelsens finansiering av tillsynsansvaret mer övergripande och på ett liknande sätt för de olika tillsynsområdena. Det är viktigt att hitta en bra lösning för hur den statliga tillsynen ska utföras och finansieras. En sådan lösning ligger dock utanför denna utrednings direktiv. Utredningen om översyn av den statliga regionala förvalt-

ningen har emellertid i uppdrag att bl.a. föreslå hur länsstyrelsens tillsynsuppgifter ska finansieras.

14.1.5 Utredningens förslag om finansiering av klassificeringsprocessen

Innan berörda dammar klassificerats finns inget system för att avgränsa avgiftskollektivet. Det går därmed inte att börja ta ut tillsynsavgifter baserade på vilken klass dammen i fråga hänför sig till före det att ett klassificeringsbeslut fattats.

Samhället har ett stort intresse av att staten får en bättre insyn i säkerheten hos de dammar som kan medföra stora konsekvenser i händelse av ett dammbrott. Det kan därför finnas skäl för att staten genom skatter finansierar länsstyrelsernas del av klassificeringsprocessen. Enligt utredningen är det lämpligt att länsstyrelserna erhåller ett riktat anslag för att kunna utföra klassificeringen. Kostnaden uppgår enligt utredningen till omkring 4 miljoner kr, beroende på antalet dammanläggningar som ska konsekvensutredas. Tiden för klassificeringen beräknas uppgå till knappt tre årsarbetskrafter fördelade på tre år. Tidsåtgången för varje länsstyrelse beror på antal dammanläggningar i länet.

Tabell 14.2 Uppskattad tidsåtgång och kostnader för länsstyrelsens beslut om klass

	Anl. i dammsäkerhetsklass A	Anl. i dammsäkerhetsklass B	Anl. i dammsäkerhetsklass C	Övriga dammar/anläggningar	Alla
Tidsåtgång per dammanläggning för att besluta om klass	1 dag	1 dag	0,5 dag	0,5 dag	-
Kostnad ¹ per dammanläggning för att besluta om klass	6 400 kr	6 400 kr	3 200 kr	3 200 kr	-
Antal dammanläggningar	25	200	300	Ca 500	Ca 1 000
Tidsåtgång för att besluta om klass	0,1 åa ²	0,9 åa	0,7 åa	1,1 åa	2,8 åa
Kostnad för att besluta om klass	0,2 milj. kr	1,3 milj. kr	1,0 milj. kr	1,6 milj. kr	4,0 milj. kr

¹ 800 kr/timme

² årsarbetskraft (220 dagar/år, 8 timmar/dag)

Enligt utredningens uppskattning kommer klassificeringsprocessen att pågå under tre år. Utredningen föreslår att arbetet med klassificering under denna period ska finansieras inom ramen för finansieringen av tillsynsvägledningen för dammsäkerhet, se avsnitt 14.2.4. Det anslag som Svenska kraftnät erhåller för tillsynsvägledning ska under dessa tre år ska även täcka kostnaden för länsstyrelsens arbete med klassificering. Svenska kraftnät ska fördela medel till länsstyrelserna efter en fördelningsnyckel som baseras på antal dammanläggningar i respektive län som omfattas av kravet på konsekvensutredning.

14.2 Finansiering av tillsynsvägledning

Utrednings förslag: Finansieringen av tillsynsvägledningen för dammsäkerhet ska ske genom ett anslag. Ramanslaget för tillsynsvägledning och utveckling av metoder för tillsyn och egenkontroll ska uppgå till 10 miljoner kr.

Finansiering av främjande av dammsäkerhet ska ske genom elberedskapsanslaget, till en kostnad av 10–12 miljoner kr.

14.2.1 Dagens finansiering

Svenska kraftnäts verksamhet inom dammsäkerhetsområdet finansieras med medel ur elberedskapsanslaget. Anslaget finansieras genom en avgift som tas ut av de som har nätkoncession.

Svenska kraftnäts uppgift inom dammsäkerhetsområdet har under senare år utförts av två till tre personer. Kostnaden för 2010 uppgick till cirka 15,5 miljoner kr⁵, se tabell 14.3.

⁵ Svenska kraftnät, Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet, dnr 2010/877.

Tabell 14.3 Kostnadsfördelning 2010

Verksamhet	Kostnad 2010 (miljoner. kr)
Stöd till kompetensförsörjning, Svenskt Vattenkraftcentrum SVC	2,5
Stöd till forsknings- och utvecklingsprojekt inom dammsäkerhetsområdet	4
Stöd till utarbetande av planeringsunderlag till samordnad beredskap för dammbrott i de tio stora kraftverksälvarna	4,5
Kostnader för bl.a. utveckling av metoder och resurser för tillsyn	1
Egna personalkostnader	3,5
Summa:	15,5

Majoriteten av landets dammar som skulle medföra konsekvenser i händelse av dammbrott ägs av vattenkraftindustrin, dvs. dammarna utgör en del i systemet för landets elförsörjning. De dammar som inte hör till elförsörjningen men som också skulle ge konsekvenser i händelse av dammbrott är framförallt gruvindustrins dammar. Dessa dammar utgör endast en liten andel i jämförelse med kraftverksdammar.

Under senare år har Svenska kraftnät avsatt cirka 5 procent av elberedskapsanslaget om totalt cirka 250 miljoner kr till myndighetsuppgifterna inom dammsäkerhetsområdet.

14.2.2 Elberedskapsmedel

Enligt 15 § elberedskapslagen ska den som innehar nätkoncession enligt ellagen (1997:857) betala en elberedskapsavgift för finansiering av elberedskapsåtgärder och elberedskapsmyndighetens verksamhet enligt elberedskapslagen. Svenska kraftnät är elberedskapsmyndighet enligt förordningen (1997:294) om elberedskap (elberedskapsförordningen).

Syftet med elberedskapslagen är att reglera ansvaret för den planering och de åtgärder som behövs för att kunna tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap. Elberedskapsmedel ska finansiera dessa åtgärder samt elberedskapsmyndighetens arbete. Det är Svenska kraftnät i egenskap av elberedskapsmyndighet som prövar om beredskapsåtgärder behöver vidtas och fattar beslut om sådana.

Huvudregeln är att beredskapsåtgärder som beslutas med stöd av lagen är ersättningsberättigade, 10 § elberedskapslagen. Elberedskapsavgiften ska således finansiera dessa ersättningsberättigade beredskapsåtgärder.

Elberedskapsavgiften ska även finansiera Svenska kraftnäts uppgift såsom elberedskapsmyndighet. Utöver att besluta om beredskapsåtgärder och utfärda föreskrifter därom har även Svenska kraftnät ett tillsynsansvar enligt elberedskapslagen. Verket har såsom tillsynsmyndighet en skyldighet att se till att dess beslut följs. I uppgiften ingår även att på en mer övergripande nivå utvärdera effekterna av de beredskapsåtgärder som genomförs.⁶

Elberedskapsavgiften grundas på det antal abonnenter som är anslutna till den avgiftsskyldiges nät. Avgiften är differentierad för låg- respektive högspänningsabonnemang. Avgiften påförs av Svenska kraftnät i egenskap av elberedskapsmyndighet, men betalas in till Elsäkerhetsverket. Därefter kommer avgiften Svenska kraftnät tillhanda genom anslag.

Lagen samt dess föreslagna ändringar är mer utförligt beskriven i avsnitt 13.4.

14.2.3 Svenska kraftnäts elberedskapsanslag

Anslaget för elberedskap till Svenska kraftnät för budgetåret 2012 uppgick till 255 miljoner kr. Beräknat anslag för åren fram till 2015 uppgår till samma belopp. Motsvarande siffra för år 2011 uppgick till 250 miljoner kr. Anslaget 1:10 Elberedskap får enligt budgetpropositionen anvisas som medel till Svenska kraftnät för elberedskaps- och dammsäkerhetsåtgärder⁷. Även av Svenska kraftnäts regleringsbrev för år 2012 framgår att elberedskapsanslaget får användas för dammsäkerhet. Av regleringsbrevet följer även att anslagsposten får användas för åtgärder och forskning som förbättrar den fredstida störnings- och krisberedskapen samt åtgärder som stärker den nationella förmågan som kan merutnyttjas för den internationella fredsfrämjande och humanitära beredskapen. Enligt regleringsbrevet får högst 24 miljoner kr användas för att täcka förvaltningskostnader i verksamheten.

⁶ Prop. 1996/97:86, s. 37.

⁷ Prop. 2011/12:1, s. 69.

14.2.4 Utredningens förslag

Elberedskapsmedlen, som i dag finansierar Svenska kraftnäts uppgifter för dammsäkerhet, är knutna till affärsverket i egenskap av elberedskapsmyndighet. Skulle den uppgiften flyttas från verket är det utredningens uppfattning att elberedskapsmedlen inte längre kommer att finansiera dessa delar av Svenska kraftnäts verksamhet. Några planer att utse annan myndighet till elberedskapsmyndighet föreligger emellertid inte såvitt utredningen kunnat se.

Enligt budgetpropositionen kan elberedskapsavgiften användas till dammsäkerhetsåtgärder. Avgiften är enligt utredningens bedömning helt kopplad till elberedskapslagen och de åtgärder som ska vidtas i enlighet med den lagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

De föreslagna ändringarna i elberedskapslagen⁸ innebär emellertid att syftet med den huvudsakliga inriktningen av de elberedskapsåtgärder som ska vidtas enligt lagen ändras till att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället. Man frångår således kravet på att åtgärderna ska säkerställa elförsörjningen när landet är i höjd beredskap. Det innebär att omfattningen av de åtgärder som kan vidtas med stöd av elberedskapslagen blir vidare.

Trots den mer omfattande regleringen i elberedskapslagen kvarstår det faktum att den tillsynsvägledning avseende dammsäkerhet som Svenska kraftnät utövar görs med stöd av MB och miljötillsynsförordningen. Övriga myndigheter som utövar tillsynsvägledning med stöd av MB såsom Naturvårdsverket och HaV finansieras med ramanslag.

Utredningen har övervägt att tillsynsvägledningen avseende dammsäkerhet ska finansieras av ägarna till de aktuella anläggningarna genom elberedskapsmedel, såsom det görs i dag, eller annan särskild avgift. Ett sådant system skulle emellertid inte ligga i linje med hur tillsynsvägledningen för MB i övrigt finansieras. Tillsynsvägledning utövas inte direkt mot tillsynsobjekten utan mot tillsynsmyndigheterna. Den avgift som ägarna betalar kan därför inte anses motsvaras av en tydlig motprestation från den tillsynsvägledande myndighetens sida. Vägledningen från Svenska kraftnät ska därför inte finansieras med avgift från verksamhetsutövarna genom elberedskapsavgifter eller annan avgift. Utredningen föreslår att personalkostnader för tillsynsvägledningen och

⁸ Prop. 2011/12:89.

andra kostnader för att utveckla metoder för tillsyn och egenkontroll i stället ska finansieras genom ett nytt anslag. Anslaget bör enligt utredningen även finansiera det av utredningen föreslagna uppdraget att utreda formerna för samt utveckla och administrera en dammsäkerhetsdatabas.

Som nämnts under avsnitt 14.1.5 föreslår utredningen att även den initiala klassificeringsprocessen finansieras genom Svenska kraftnäts tillsynsvägledningsanlag under tre år. Den sammanlagda kostnaden för länsstyrelsernas arbete under denna period har beräknats uppgå till fyra miljoner kr. Beloppet ska således fördelas till länsstyrelserna under tre år.

Tillsynsvägledningen utgör emellertid endast en del av det ansvar Svenska kraftnät har avseende främjande av dammsäkerhet. Utöver tillsynsvägledning ger Svenska kraftnät finansiellt stöd till externa verksamheter såsom Elforsk AB och SVC m.fl. för forsknings- och utvecklingsprojekt inom dammsäkerhetsområdet. Svenska kraftnät ger även finansiellt stöd till utvecklingen av samordnad beredskapsplanering. Dessa uppgifter hör enligt utredningen inte till tillsynsvägledningsansvaret utan är mer renodlade främjandeuppgifterna. Syftet med dessa åtgärder har enligt utredningen ett nära samband med syftet som ligger bakom vidtagande av elberedskapsåtgärder. Det finansiella stöd som Svenska kraftnät ger till kompetensförsörjning, forsknings- och utvecklingsprojekt samt beredskapsplanering för att främja dammsäkerheten föreslås därför även i fortsättningen finansieras av elberedskapsmedel.

Kostnaden för dagens uppgift att främja och tillsynsvägleda i fråga om dammsäkerhet uppgår såsom redan nämnts till cirka 15,5 miljoner kr. Utredningen föreslår att tillsynsvägledningen ska bli mer omfattande, se avsnitt 11.4. Det kommer att innebära ökade kostnader. Utredningen uppskattar att den totala kostnaden för Svenska kraftnäts dammsäkerhetsverksamhet bör uppgå till 20–22 miljoner kr fördelat på tillsynsvägledning och främjande med hälften vardera. Det nya anslaget för tillsynsvägledning bör således uppgå till cirka 10 miljoner kr.