



Dammsäkerhet

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2013/14:38 Dammsäkerhet samt en motion som väckts med anledning av propositionen och en motion från den allmänna motionstiden 2011.

I propositionen föreslås att en samlad reglering av frågor om dammsäkerhet införs i miljöbalken. Regelverket syftar till att förebygga dammbrott, bl.a. genom att stödja utvecklingen av dammsäkerhetsarbetet hos dammägarna och stärka tillsynen av dammsäkerheten. Enligt förslaget ska Sveriges dammar klassificeras i dammsäkerhetsklass A, B eller C utifrån en bedömning av de sammanlagda samhälleliga konsekvenserna av ett eventuellt dammhaveri. En skyldighet bör enligt regeringen införas för damminnehavare att upprätta en konsekvensutredning, och beslut om dammsäkerhetsklass ska fattas av länsstyrelsen på grundval av denna utredning. Vidare bör det enligt regeringen införas bestämmelser bl.a. om damminnehavares egenkontroll och rapportering. I propositionen föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att införa sådana föreskrifter. Drygt 500 dammanläggningar uppskattas ha dammar som kommer att omfattas av klassificeringssystemet och regleringen i övrigt. Enligt regeringen bör tillsynen även fortsättningsvis utövas av länsstyrelsen och tillsynsvägledningen av Affärsverket svenska kraftnät. Regeringen gör också bedömningen att den som är skyldig att underhålla en damm i dammsäkerhetsklass A–C bör betala en årlig tillsynsavgift, och föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att använda de avgifter som tas ut med stöd av miljöbalken för tillsyn av dammsäkerhet. Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag och avslår motionerna. I betänkandet finns en reservation (SD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Lagförslag om dammsäkerhet m.m.	6
Dammsäkerhetslagstiftningens omfattning	9
Säkerhetsskydd vid dammar	12
Reservation	15
Säkerhetsskydd vid dammar, punkt 3 (SD)	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Propositionen	16
Följdmotionen	16
Motion från allmänna motionstiden hösten 2011	16
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslag om dammsäkerhet m.m.

Riksdagen

- a) antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken,
- b) bemyndigar regeringen att använda de avgifter som tas ut med stöd av miljöbalken för tillsyn av dammsäkerhet.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:38 punkterna 1 och 2.

2. Dammsäkerhetslagstiftningens omfattning

Riksdagen avslår motion

2011/12:Fö210 av Kew Nordqvist och Jan Lindholm (båda MP).

3. Säkerhetsskydd vid dammar

Riksdagen avslår motion

2013/14:Fö1 av Mikael Jansson och Stellan Bojerud (båda SD).

Reservation (SD)

Stockholm den 4 februari 2014

På försvarsutskottets vägnar

Peter Hultqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Cecilia Widegren (M), Åsa Lindestam (S), Peter Jeppsson (S), Anders Hansson (M), Kent Härstedt (S), Allan Widman (FP), Clas-Göran Carlsson (S), Staffan Danielsson (C), Anna-Lena Sörenson (S), Johan Forssell (M), Peter Rådberg (MP), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Jansson (SD), Torbjörn Björlund (V), Stefan Caplan (M) och Abdirizak Waberi (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen föreslog i rapporten Säkerheten vid vattenkraftdammar (RiR 2007:9) att regeringen skulle ta initiativ till en översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet. En utredning om ändrad lagstiftning aktualiserades även i Klimat- och sårbarhetsutredningens slutbetänkande (SOU 2007:60). I regleringsbrevet för 2008 uppdrog regeringen åt Svenska kraftnät att se över de statliga insatserna för dammsäkerhet. Svenska kraftnät överlämnade i juni 2010 rapporten Översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet till regeringen med förslag om att ett särskilt regelverk för dammsäkerhet skulle införas.

Baserat på de synpunkter som framkom om statens insatser för dammsäkerheten i både Riksrevisionens granskningsrapport och Svenska kraftnäts översynsrapport tillsatte regeringen den 22 juni 2011 en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till ett förtydligt regelverk för dammsäkerhet (dir. 2011:57). Utredaren överlämnade sitt betänkande Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn (SOU 2012:46) i juni 2012. Betänkandet har remissbehandlats. Inom Regeringskansliet (Näringsdepartementet) upprättades därefter en kompletterande promemoria, Dammsäkerhet – åtgärdande av säkerhetsbrister, med förslag till ändring av 26 kap. 9 § miljöbalken (N 2012/3129/E). Promemorian har remissbehandlats.

I propositionen 2013/14:38 Dammsäkerhet föreslår regeringen att en samlad reglering av frågor om dammsäkerhet införs i miljöbalken. Regeringen föreslår även att riksdagen bemyndigar regeringen att använda de avgifter som tas ut med stöd av miljöbalken för tillsyn av dammsäkerhet. Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande. Lagrådet har lämnat förslaget utan invändningar. I förhållande till lagrådsremissen har vissa förtydliganden och redaktionella ändringar gjorts i lagtexten, bl.a. har en ny paragraf (11 kap. 26 §) införts som uttrycker att det är den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet som ska göra dammens säkerhetsklassificering.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i *bilaga 1* till detta betänkande och regeringens lagförslag i *bilaga 2*.

Med anledning av propositionen har en motion väckts som avser en bedömning som görs i propositionen. I betänkandet behandlas också en motion som väckts under den allmänna motionstiden 2011. Förslagen i motionerna återges i *bilaga 1*.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en samlad reglering av frågor om dammsäkerhet införs i miljöbalken. Regelverket syftar till att förebygga dammbrott, bl.a. genom att stödja utvecklingen av dammsäkerhetsarbetet hos dammägarna samt stärka tillsynen av dammsäkerheten. Förslagen innebär i huvudsak följande.

De dammar som finns i Sverige ska klassificeras utifrån en bedömning av ett eventuellt dammhaveris sammanlagda samhälleliga konsekvenser lokalt, regionalt och nationellt. Beroende på konsekvenserna av ett dammhaveri ska en damm klassificeras i dammsäkerhetsklass A, B, eller C, där A omfattar de allvarligaste konsekvenserna, B de mindre allvarliga och C de minst allvarliga. Om ett dammhaveri endast kan leda till samhälleliga konsekvenser som har liten betydelse och där risken för förlust av människoliv är försumbar ska dammen inte klassificeras och därmed inte heller omfattas av den föreslagna regleringen. En skyldighet bör enligt regeringen införas för damminnehavare att upprätta en konsekvensutredning, och beslut om dammsäkerhetsklass ska fattas av länsstyrelsen på grundval av denna utredning. Vidare bör enligt regeringen bestämmelser om bl.a. damminnehavares egenkontroll och rapportering införas. I propositionen föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att införa sådana föreskrifter. Drygt 500 dammläggningar uppskattas ha dammar som kommer att omfattas av klassificeringssystemet och regleringen i övrigt. Enligt regeringen bör tillsynen även fortsättningsvis utövas av länsstyrelsen och tillsynsvägledningen av Affärsverket svenska kraftnät. Regeringen bedömer också i propositionen att den som är skyldig att underhålla en damm i dammsäkerhetsklass A–C bör betala en årlig tillsynsavgift, och föreslår att regeringen bemyndigas att använda de avgifter som tas ut med stöd av miljöbalken för tillsyn av dammsäkerhet.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Utskottets överväganden

Lagförslag om dammsäkerhet m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och bemyndigar regeringen att använda de avgifter som tas ut med stöd av miljöbalken för tillsyn av dammsäkerhet. Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:38.

Propositionen

Bakgrund

För närvarande finns flera bestämmelser, främst i miljöbalken, som berör frågor om dammsäkerhet, men någon samlad reglering finns inte. Regeringen konstaterar i propositionen att Sverige hittills endast har drabbats av ett fåtal dammbrott med begränsade konsekvenser, men att ett dammbrott vid en av landets större dammanläggningar skulle innebära en risk för människors liv och hälsa och skador på miljö och egendom. Även viktiga samhällsfunktioner kan slås ut eller allvarligt störas i hela eller stora delar av landet vid ett dammhaveri. Regeringen menar att det därför är angeläget att alla rimliga åtgärder vidtas för att förhindra dammhaverier.

Klassificering av dammar

Eftersom ett dammbrott kan få mycket olikartade konsekvenser anser regeringen att också säkerhetsåtgärderna bör vara olika långtgående. Regeringen föreslår att det i miljöbalken införs en skyldighet att klassificera dammar efter de konsekvenser ett dammbrott skulle kunna orsaka. Ett sådant klassificeringssystem gör det möjligt att ställa differentierade krav på verksamhetsutövarnas säkerhetsarbete och rapportering och på tillsynens omfattning. Regeringen föreslår att tre dammsäkerhetsklasser införs, benämnda A, B och C. I klass A klassificeras dammar där ett dammhaveri kan få så allvarliga konsekvenser att det leder till en nationell kris, varmed avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner. I klass B klassificeras dammar där ett dammhaveri kan leda till stora lokala och regionala konsekvenser men där omfattningen av skadorna inte bedöms bli nationell. I klass C klassificeras dammar där ett dammhaveri kan leda till lokala konsekvenser i form av skador på infrastruktur, egendom eller miljö eller tillfälliga störningar och där risken för förlust av människoliv är obetydlig. Om ett dammhaveri endast kan leda till samhälleliga konsekvenser som har liten

betydelse och där risken för förlust av människoliv är försumbar ska dammen inte klassificeras och därmed inte omfattas av den föreslagna regleringen.

Säkerställande av dammsäkerhet genom förelägganden eller förbud

De dammar som enligt lagförslaget omfattas av krav på klassificering har uppförts och drivs med stöd av tillstånd meddelade i domar i enlighet med miljöbalken. Av de gällande bestämmelserna följer att det vid akuta säkerhetsproblem finns utrymme för tillståndsmyndigheten att genom förelägganden och förbud besluta om inskränkningar i verksamheten även om det finns ett tidigare meddelat tillstånd. I syfte att garantera att säkerheten hos en damm uppfyller den säkerhetsnivå som följer av det föreslagna klassificeringssystemet föreslår regeringen att denna undantagsbestämmelse utvidgas till att även omfatta förelägganden eller förbud som avser säkerhetshöjande åtgärder vid en klassificerad damm även om detta inte är brådskande.

Egenkontroll: konsekvensutredning, rapportering m.m.

Regeringen framhåller att den nya regleringens viktigaste komponenter för att uppnå en tillfredsställande dammsäkerhet är att den som är underhållsskyldig för en damm har en väl fungerande egenkontroll och att tillsynsmyndigheten kontrollerar att egenkontrollen är ändamålsenligt utformad. För att skapa förutsättningar för detta lämnar regeringen en rad förslag om damminnehavares egenkontroll som avser att komplettera de allmänt hållna bestämmelser om egenkontroll som redan finns i miljöbalken.

Regeringen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en damm som ska klassificeras att se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammens säkerhet och de konsekvenser som ett dammhaveri kan medföra samt skyldighet att lämna förslag till klassificering. Med stöd av bemyndigandet avser regeringen att föreskriva om skyldighet för damminnehavare att upprätta dels en konsekvensutredning som ligger till grund för klassificeringen och som ska uppdateras kontinuerligt, dels en helhetsbedömning av dammanläggningens säkerhet vart tionde år eller oftare om det finns särskilda skäl. Samtliga konsekvensutredningar ska enligt regeringens förslag vara inlämnade till tillsynsmyndigheten senast den 1 juli 2017. För att möjliggöra planering och uppföljning av dammsäkerhetsarbetet föreslår regeringen vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm att upprätta och dokumentera övergripande mål och handlingsprinciper för dammsäkerheten, och att utforma ett säkerhetsledningssystem som anger hur den underhållsskyldige arbetar med säkerhetsfrågorna. I propositionen föreslås också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldighet för den som är underhållsskyldig för

en klassificerad damm att rapportera om dammsäkerheten till tillsynsmyndigheten. Rapporteringsskyldigheten bör enligt regeringen differentieras utifrån dammsäkerhetsklass och meddelas genom myndighetsföreskrifter.

Organisation och finansiering av dammsäkerhetsarbetet

Regeringen anser att länsstyrelsen bör fortsätta att vara tillsynsmyndighet för dammsäkerhet och att Svenska kraftnät bör fortsätta att ansvara för tillsynsvägledning på området. I syfte att stärka tillsynen bedömer regeringen att tillsyn av dammsäkerhet bör utgöra ett eget tillsynsområde som särskiljs från övrig vattenverksamhetstillsyn. En kontrollstation bör enligt regeringen genomföras 2018 för att säkerställa att tillsynen fungerar väl. Vid kontrollstationen bör en utvärdering göras av såväl tillsynen som tillsynsvägledningen för att avgöra om de uppfyller de högt ställda förväntningar och behov som samhället har på en fungerande dammsäkerhet.

För att finansiera en mer omfattande dammsäkerhetstillsyn anser regeringen att den som är skyldig att underhålla en damm i dammsäkerhetsklass A–C bör betala en årlig tillsynsavgift för dammsäkerhetstillsyn utformad som en schablonavgift. Schablonavgiften bör utgöra en grundavgift för länsstyrelsens dammsäkerhetstillsyn och täcka statens kostnader för motprestationen. Regeringen avser att reglera nivån på avgiften i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Om tillsynsätgärder som ligger utanför det grundläggande tillsynsbehovet behöver vidtas bör tillsynsmyndigheten, i enlighet med gällande bestämmelser, även i fortsättningen ha möjlighet att också debitera en tilläggsavgift. Med hänvisning till att dammarna är ojämnt fördelade över landet och länsstyrelserna finner regeringen att såväl de föreslagna schablonavgifterna som de avgifter som redan i dag kan tas ut för dammsäkerhetstillsyn, men som enligt gällande bestämmelser tillfaller staten, bör disponeras av den länsstyrelse som utför tillsynen. För att möjliggöra en sådan specialdestinering av avgiftsintäkterna föreslås i propositionen att riksdagen bemyndigar regeringen att använda de avgifter som tas ut med stöd av miljöbalken för tillsyn av dammsäkerhet.

Ikraftträdande

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att en samlad reglering i fråga om dammsäkerhet är angelägen och bedömer att den lagstiftning som regeringen nu föreslår ger ökad tyngd åt dessa frågor och medför en högre grad av dammsäkerhet. Utskottet tillstyrker propositionen.

Dammsäkerhetslagstiftningens omfattning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om lagstiftning om dammsäkerhet. Utskottet anför bl.a. att motionen delvis tillgodoses genom det aktuella lagförslaget.

Motionen

Kew Nordqvist och Jan Lindholm (båda MP) anser i motion 2011/12: Fö210 att lagstiftning om vattenkraftverkens dammsäkerhet bör införas. Motionärerna hänvisar till att de stora vattenkraftsdammarna närmar sig den livslängd de var konstruerade för, och att ett alltmer extremt klimat också kan påverka dammarna på ett sätt som de inte är byggda för. Ett dammbrott i en av vattenkraftsälvarna skulle få i det närmaste oöverblickbara konsekvenser, med stor risk för att människoliv går till spillo, omfattande materiell förstörelse och omfattande störningar i elkraftsproduktionen under många år framöver, betonar motionärerna. Motionärerna framhåller att Riksrevisionen i sin granskning av dammsäkerheten har pekat på många allvarliga brister, bl.a. när det gäller tillsyn, statlig egenkontroll och kompetens. En lagstiftning om dammsäkerhet bör enligt motionärerna baseras på en definition av dammsäkerhet som även beaktar säkerheten på och invid dammar. Den definition av dammsäkerhet som i dag tillämpas av den ansvariga myndigheten Svenska kraftnät är, menar motionärerna, alltför snäv. Flertalet av de stora dammarna ligger i Sameland och i renbetesland och utgör enligt motionärerna en vardaglig säkerhetsrisk för de människor som lever och verkar i närheten, t.ex. genom att vakar kan uppstå snabbt och oväntat på grund av utsläpp. Även friluftslivet drabbas av tillbud och tragiska dödsolyckor, framhåller motionärerna, och i dagsläget räcker räddningsresurserna oftast inte till. Motionärerna menar att en lag om dammsäkerhet även skulle kunna reglera genomförandet av återkommande övningar för att på kort tid utrymma stora samhällen.

Utredningen

I juni 2012 lämnade Utredningen om översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet i enlighet med sina direktiv förslag till ett förtydligat regelverk för dammsäkerhet (SOU 2012:46). I direktivet definierades begreppet dammsäkerhet på ett sådant sätt att utredningens arbete avgränsades till säkerhet med avseende på dammbrott. I utredningens betänkande anfördes att allmänhetens säkerhet vid dammar och längs med vattendrag under normala driftförhållanden också är en säkerhetsfråga men att den inte omfattats av uppdraget och därför inte har behandlats av utredningen. Utredningen har, i enlighet med den angivna avgränsningen, föreslagit att

dammsäkerhet ska 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” (s. 237).

Vad gäller beredskap för dammbrott fann utredningen att det redan i dag finns regelverk som ställer nödvändiga krav på respektive aktörer när det gäller planering och samordning av räddningstjänst och krisberedskap för dammbrott, främst genom lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I LSO klargörs ansvaret för enskilda, kommunen och staten för skydd mot olyckor och samhällets räddningstjänst. Vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön är den enskilde, dvs. anläggningens ägare eller verksamhetsutövaren, skyldig att i skälig 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 §). Kommunerna har enligt LSO ansvar för att planera och organisera räddningstjänsten så att räddningsinsatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras på ett effektivt sätt (1 kap. 3 §). Kommunfullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund ska för varje ny mandatperiod anta ett handlingsprogram för räddningstjänsten, där målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser ska anges (3 kap. 8 §). Länsstyrelsen ska genom rådgivning och information stödja kommunerna i deras verksamhet enligt LSO (1 kap. 5 §) och enligt förordningen om krisberedskap och höjd beredskap samordna och utveckla beredskapsplaneringen inom länet (1, 7 §§).

Utredningen gjorde samtidigt bedömningen att regelverket inte fullt ut tillämpas på det sätt som är tänkt och menade att det finns behov av tydligare vägledning för tillämpningen, t.ex. konkreta exempel på vilka kompletterande beredskapsåtgärder som är lämpliga och rimliga att en dammägare står för med stöd av 2 kap. 4 § LSO. Utredningen anförde att den inte ansåg det lämpligt att i lag eller förordning reglera vilka åtgärder en dammägare ska vidta, utan att detta bör framkomma i dialog mellan länsstyrelsen, kommunen och dammägaren. För de stora reglerade älvarna bör älvsövergripande behovsanalyser och systemlösningar betonas i dialogen.

Propositionen

Regeringen gör i propositionen bedömningen att det inte behövs någon definition av dammsäkerhet. Det torde, menar regeringen, vara en självklarhet att dammsäkerhet avser den säkerhet hos en damm som behövs för att förhindra ett dammhaveri. Denna säkerhet uppnås genom en korrekt konstruktion och drift och ett tillfredsställande underhåll av dammen.

I propositionen redovisar regeringen sin syn på vilka principer som bör styra kraven på dammsäkerhet. Enligt regeringen bör en damm vid varje givet tillfälle ha den grad av säkerhet mot dammhaveri som är rimlig med

hänsyn till kostnaden för att uppnå denna säkerhet. Regeringen uppmärksammar i detta sammanhang de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, som föreskriver att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd i rimlig utsträckning ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (2, 7 §§). Att reducera eller förhindra konsekvenser av ett dammhaveri rör emellertid, menar regeringen, inte själva dammen utan det område nedanför dammen som blir översvämmat vid ett dammhaveri. De åtgärder som kan vidtas för att förhindra eller begränsa skador är t.ex. att ha larmrutiner vid risk för dammhaveri, att ha en fungerande räddningstjänst, att utforma infrastrukturen så att den bättre kan stå emot forsande vatten vid ett dammhaveri och att inte bebygga området alldeles nedanför en damm, etc. Regeringen menar att det naturligtvis är angeläget att samhället eftersträvar dessa mål men att åtgärderna endast i vissa delar kan åläggas damminnehavarna lagstiftningsvägen. Dessa åtgärder är, påpekar regeringen, primärt statens och kommunernas ansvar.

Regeringen delar utredningens bedömning att de befintliga reglerna om planering för räddningstjänst och krisberedskap och beredskapsåtgärder mot dammhaveri är tillfredsställande. Regeringen föreslår således inte någon författningsändring utan bedömer att det redan framgår av den befintliga regleringen att det är länsstyrelsen som har ansvaret för att utveckla och samordna beredskapen för dammhaveri inom länet och att kommuner och länsstyrelser ska planera räddningstjänsten på ett sådant sätt att dammhaverier kan hanteras på ett effektivt sätt. Även regeringen bedömer dock att det finns ett behov av tydligare vägledning för bättre tillämpning av regelverket. Svenska kraftnät bör ges i uppdrag att med stöd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap identifiera behov och genomföra insatser för att stimulera fortsatt utveckling av samordnad och övad beredskap för dammhaverier. Regeringen framhåller att projekt med samordnad planering för räddningstjänst och krisberedskap pågår i eller planeras för samtliga större kraftverksälvar och att det är angeläget att denna utveckling fortgår. Liksom utredningen anser regeringen att planeringen bör ske per vattendrag och att de befintliga älvgruppernas betydelse bör understrykas. Det är också angeläget, framhåller regeringen, att berörda länsstyrelser efter samråd med kommunerna prövar och beslutar vilka dammar i länet som är en sådan farlig verksamhet att de ska omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 4 § LSO, och att en dialog förs om lämpliga beredskapsåtgärder.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen i den aktuella propositionen föreslår en samlad lagstiftning om dammsäkerhet och att motionen i denna del därmed tillgodoses. När det gäller definitionen av dammsäkerhet och lagstiftningens omfattning vill utskottet framhålla att allmänhetens säkerhet vid dammar och längs med vattendrag under normala driftförhållanden, liksom beredskapsåtgärder mot dammhaveri, är viktiga säkerhetsfrågor som dock regleras genom befintliga lagar och förordningar. Verksamhetsutövare är t.ex. redan i dag skyldiga att skaffa den kunskap som behövs och undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt samt i övrigt vidta nödvändiga åtgärder och ha beredskap för att undvika olyckor och skador. Den föreslagna lagstiftningen, som specifikt avser den säkerhet hos en damm som behövs för att förhindra ett dammhaveri, är således ett komplement till redan gällande allmänna hänsyns- och säkerhetsbestämmelser. Utskottet anser mot denna bakgrund att den avgränsning av begreppet dammsäkerhet som görs i regeringens lagförslag är lämplig och att omfattningen av den föreslagna lagstiftningen är väl avvägd. Utskottet avstyrker därmed motion 2011/12:Fö210.

Säkerhetsskydd vid dammar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om säkerhetsskydd vid dammar.
Jämför reservation (SD).

Motionen

Mikael Jansson och Stellan Bojerud (båda SD) välkomnar i motion 2013/14: Fö1 att regeringen föreslår en samlad reglering av dammsäkerhet. Motionärerna anser dock att förslaget har vissa svagheter, bl.a. när det gäller hur man ska göra bedömningen av vilka dammar som ska omfattas av säkerhetsskyddslagen och utgöra skyddsobjekt. I regeringens lagförslag överläts denna bedömning till de enskilda dammägarna, vilket motionärerna menar är otillfredsställande då det kan finnas incitament för dammägaren att inte göra bedömningen att en damm ska klassas som skyddsobjekt eftersom det skulle kunna medföra utökade säkerhetskrav och extra kostnader. För att undvika oklarheter i detta avseende menar motionärerna, i likhet med vad utredningen och Säkerhetspolisen framför, att regeringen redan nu ska klargöra att dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A ska klassas som skyddsobjekt och omfattas av säkerhetsskyddslagens krav.

Utredningen och remissinstanserna

Utredningen bedömde att det finns ett behov av att fastslå vilka dammanläggningar som bör utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) och att en tydlig vägledning för detta borde tas fram av Svenska kraftnät. Enligt utredningen bör s.k. A-anläggningar vara skyddsobjekt och B-anläggningar om det anses motiverat av konsekvenserna av ett dammhaveri. Utredningen ansåg vidare att det finns ett behov av att tydliggöra vilka dammanläggningar som omfattas av kraven i säkerhetsskyddslagen (1996:627). Utredningen framhöll att det även för denna lagstiftning behövs en tydligare vägledning och att dammsäkerhetsklasserna även i detta avseende skulle kunna utgöra en grund för denna. Utredningen menade att i vart fall s.k. A-anläggningar kan ha en sådan påverkan på rikets säkerhet och omgivningen i övrigt att ägarföretagen bör omfattas av säkerhetsskyddslagens krav. Bland remissinstanserna instämde Säkerhetspolisen i att det finns ett behov av att klarlägga vilka dammanläggningar som bör utgöra skyddsobjekt och vilka dammanläggningar som ska omfattas av kraven i säkerhetsskyddslagen, medan Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt menade att säkerhetsskyddslagens tillämpning och avgränsning avseende dammar inte bör sättas strikt vid dammsäkerhetsklass A.

Propositionen

Vad gäller säkerhetsskyddslagens tillämpning hänvisar regeringen i propositionen till att det inte krävs något beslut av en statlig myndighet för att lagen ska gälla utan att den gäller om den aktuella verksamheten är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. Detta innebär, framhåller regeringen, att den som är ansvarig för verksamheten själv måste bedöma om verksamheten omfattas av lagen och, om så är fallet, vidta de åtgärder som krävs enligt lagen. Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att det är viktigt att innehavare av dammar som ska klassificeras uppmärksammas på att säkerhetsskyddslagen kan vara tillämplig på deras verksamhet. I sammanhanget påpekar regeringen också att säkerhetsskyddslagstiftningen för närvarande är föremål för en översyn inom ramen för Utredningen om säkerhetsskyddslagen (Ju 2011:14). I utredningens uppdrag ingår bl.a. att analysera vilka verksamheter som är av betydelse för rikets säkerhet eller som behöver skyddas mot terrorism och därför är i behov av säkerhetsskydd. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014 (dir. 2011:94). Regeringen bedömer vidare att det finns ett behov av att se över vilka dammanläggningar som bör utgöra skyddsobjekt enligt skyddslagen. Regeringen anser att vissa dammar rimligen bör omfattas av det mer långtgående skydd som skyddslagen erbjuder och att det är angeläget att ansvariga aktörer, för varje enskild anläggning i de föreslagna dammsäkerhetsklasserna A och B, noga överväger om det finns anledning att ansöka om att anläggningen ska utgöra skyddsobjekt. Enligt

regeringen bör Svenska kraftnät i samråd med branschen ta fram tydligare och uppdaterade vägledning för tillämpningen av säkerhetsskyddslagen och skyddslagen avseende dammanläggningar samt goda exempel bl.a. när det gäller fysiskt skydd av dammanläggningar. En utvärdering av hur många dammar som utgör skyddsobjekt enligt skyddslagen bör enligt regeringen göras i samband med den föreslagna kontrollstationen 2018 (jfr ovan).

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar den bedömning som regeringen har gjort i detta avseende och anser därmed inte att det finns skäl att fastslå att dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A ska omfattas av säkerhetsskyddslagens och skyddslagens bestämmelser. Utskottet bedömer att uppdaterade och tydligare vägledning kan säkerställa tillämpningen av nämnda lagar med avseende på dammanläggningar. Vidare noterar utskottet att säkerhetsskyddslagen för närvarande är föremål för en översyn som innefattar en analys av vilka verksamheter som är i behov av säkerhetsskydd, och att den kontrollstation för dammsäkerhetslagstiftningen som enligt regeringen bör genomföras 2018 även innefattar en utvärdering av skyddslagens tillämpning på området. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motion 2013/14:Fö1.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Säkerhetsskydd vid dammar, punkt 3 (SD)

av Mikael Jansson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:F61 av Mikael Jansson och Stellan Bojerud (båda SD).

Ställningstagande

Det är välkommet att regeringen nu lägger ett förslag om en samlad reglering av säkerheten kring Sveriges olika dammar. Emellertid finns det vissa uppseendeväckande svagheter med förslaget. En sådan svaghet är utformningen av bedömningen av vilka dammar som ska anses utgöra skyddsobjekt respektive omfattas av säkerhetsskyddslagen. Flera tunga remissinstanser har, liksom Utredningen om översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet, uppmanat regeringen att på denna punkt redan från början klargöra vilka dammar som ska vara aktuella för en sådan klassificering för att därigenom minska risken för oklarheter kring enskilda dammars status. Det är enligt min mening en svaghet i lagförslaget att regeringen i stället överlåter bedömningen av detta till de enskilda ägarna av dammanläggningarna, då detta inte är ägnat att ge frågan en snabb och enhetlig lösning. I och med denna utformning av lagen skapas snarare en situation där respektive dammanläggnings ägare har incitament att inte göra bedömningen att den enskilda dammen ska ses som skyddsobjekt eftersom man kan befara att detta skulle medföra ökade säkerhetskrav och därmed extra kostnader. För att undvika detta anser jag, i likhet med Säkerhetspolisen och statens egen utredning, att regeringen ska klargöra att dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A ska klassas som skyddsobjekt samt att ägarföretagen för dessa dammanläggningar ska omfattas av säkerhetsskyddslagens krav i aktuella delar.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:38 Dammsäkerhet:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen bemyndigar regeringen att använda de avgifter som tas ut med stöd av miljöbalken för tillsyn av dammsäkerhet.

Följdmotionen

2013/14:Fö1 av Mikael Jansson och Stellan Bojerud (båda SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att dammanläggningar i dammsäkerhetsklass A ska klassas som skyddsobjekt och omfattas av säkerhetsskyddslagen.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2011

2011/12:Fö210 av Kew Nordqvist och Jan Lindholm (båda MP):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om lagstiftning om vattenkraftverkens dammsäkerhet.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härmed föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 11 kap. 4 § ska upphöra att gälla,
dels att 11 kap. 2 och 3 §§ ska betecknas 11 kap. 3 och 4 §§,
dels att de nya 11 kap. 3 och 4 §§, 11 kap. 5 och 18 §§, 21 kap. 1 §
 samt 26 kap. 9 § ska ha följande lydelse,
dels att det i balken ska införas fem nya paragrafer, 11 kap.
 2, 24, 25 och 26 §§, 26 kap. 19 a § samt närmast före 11 kap. 24 § en ny
 rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

2 §

I detta kapitel avses med
vattenområde: ett område som
 täcks av vatten vid högsta förutse-
 bara vattenstånd, och

markavvattning: en åtgärd som
 utförs för att avvattna mark, när
 det inte är fråga om avledande av
 avloppsvatten, eller som utförs för
 att sänka eller tappa ur ett vatten-
 område eller för att skydda mot
 vatten, när syftet med åtgärden är
 att varaktigt öka en fastighets
 lämplighet för något visst ända-
 mål.

2 §

Med vattenverksamhet avses

1. uppförande, ändring, lagning
 och utrivning av dammar eller an-
 dra anläggningar i vattenområ-
 den, fyllning och pålning i vatten-
 områden, bortledande av vatten
 från eller grävning, sprängning
 och rensning i vattenområden samt
 andra åtgärder i vattenområden
 om åtgärden syftar till att förändra
 vattnets djup eller läge,

2. bortledande av grundvatten
 och utförande av anläggningar för
 detta,

3 §

Med vattenverksamhet avses i
 detta kapitel

1. uppförande, ändring, lagning
 eller utrivning av en anläggning i
 ett vattenområde,

2. fyllning eller pålning i ett vat-
 tenområde,

3. bortledande av vatten från ett
 vattenområde,

4. grävning, sprängning eller
 rensning i ett vattenområde,

3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden *samt* utförande av *anläggningar och åtgärder* för detta, *och*

4. åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).

3 §

Med vattenanläggning avses en sådan anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till anläggningen.

Med vattentäkt avses bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.

Med vattenreglering avses ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet.

Med vattenöverledning avses vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,

6. bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta,

7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller

8. markavvattning.

4 §

I detta kapitel avses med vattenanläggning: en anläggning, som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till en sådan anläggning,

damm: en vattenanläggning vars syfte är att dämna upp eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material,

dammhaveri: ett okontrollerat utströmmande av det vatten eller den blandning av vatten och annat material som dammen är avsedd att dämna upp eller utestänga.

5 §

I detta kapitel avses med vattentäkt: bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning,

vattenreglering: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet, *och*

vattenöverledning: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

18 §

Den som är skyldig att underhålla en *dammanläggning* för vattenreglering *skall* ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot *utströmmande vatten (dammhaveri)*. Detta gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som den underhållsskyldige svarar för har vållat skadan.

En underhållsskyldig som visar att dammhaveriet orsakats av en krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig eller proror är dock fri från ansvar.

Den som är skyldig att underhålla en *damm* för vattenreglering *ska* ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot *dammhaveri*. Detta gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som den underhållsskyldige svarar för har vållat skadan.

Säkerhetsklassificering av dammar

24 §

En damm ska vara klassificerad i en dammsäkerhetsklass, om dammen vid ett dammhaveri kan medföra

1. förlust av människoliv,
2. förstörelse av områden som är av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § andra stycket,
3. störning i elförsörjningen,
4. förstörelse av infrastruktur,
5. förstörelse av eller störning i samhällsviktig verksamhet,
6. miljöskada, eller
7. ekonomisk skada.

Första stycket gäller inte dammar som har uppförts för att tillfälligt torrlägga ett område i samband med ett bygg- eller anläggningsarbete.

Första stycket 1 gäller inte om risken för förlust av människoliv är försumbar. Första stycket 2–7 gäller inte konsekvenser som har liten betydelse från samhällelig synpunkt.

25 §

Vid klassificering enligt 24 § ska dammen vara klassificerad i

1. dammsäkerhetsklass A, om ett dammhaveri kan leda till en kris

som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner,

2. dammsäkerhetsklass B, om ett dammhaveri kan leda till stora regionala och lokala konsekvenser eller störningar och dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A, och

3. dammsäkerhetsklass C, om dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A eller B.

Om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv och risken för detta inte är försumbar, ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B.

26 §

Klassificeringen enligt 24 och 25 §§ ska göras av den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

21 kap.

1 §¹

Mark och miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 1 a § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar,

3. markavvattningar som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av en lantmäterimyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

¹ Senaste lydelse 2012:907.

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt grupp-talan enligt 32 kap. 13 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite enligt ett föreläggande som har förenats med vite med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har beslutat vitesföreläggandet eller, om vitesföreläggandet har beslutats i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,

9. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt vad som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, och

10. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §.

Mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att mark- och miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

26 kap.

9 §²

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana *brådskande* förelägganden eller förbud som *är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer*.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana förelägganden eller förbud som

1. är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer, eller

² Senaste lydelse 2011:1102.

2. gäller säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats enligt 11 kap. 24 och 25 §§.

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter, får det inte beslutas förelägganden om begränsning av utsläppen eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Detta gäller inte förelägganden som i fråga om dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

19 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om dammar som ska klassificeras enligt 11 kap. 24 och 25 §§ meddela föreskrifter om

1. skyldighet att se till att det finns dokumenterade och aktuella utredningar och bedömningar av dammarnas säkerhet och de konsekvenser enligt 11 kap. 24 § första stycket som ett dammhaveri kan medföra samt skyldighet att lämna förslag till klassificering,

2. upprättande och dokumentation av övergripande mål och handlingsprinciper för dammsäkerheten,

3. upprättande och dokumentation av säkerhetsledningssystem till säkerställande av att de övergripande målen om dammsäkerheten uppnås,

4. rapportering avseende dammsäkerhet till den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.