

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Affärsverket svenska kraftnät

Yttrande över förslag till föreskrifter om säkerhetsledningssystem, dammsäkerhetsrapport och helhetsbedömning

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Fyra av de aspekter som ska redovisas i en konsekvensutredning är bristfälligt redovisade. Det gäller berörda företag, påverkan på företagets kostnader och intäkter, påverkan på konkurrens samt särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande. Som helhet väger de delaspekter som är bristfälligt bedömda tyngre än de delaspekter som är bedömda som godtagbara och konsekvensutredningen uppfyller därför inte kraven.

Bristerna går tillbaka på en och samma punkt i redovisningen. Konsekvensutredningen beskriver de berörda genomgående i termer av dammanläggningar och inte i termer av företag. Kretsen anges som runt 120 underhållsansvariga, och hur många av dem som är företag framgår inte. Uppgifter om företag lämnas för de cirka tio största, som utgör knappt en tiondel av kretsen. För de drygt hundra som utgör resten saknas uppgift om storlek.

Utan den uppgiften går det varken att bedöma vad kraven kostar företagen, om konkurrensen påverkas eller om anpassningstiden räcker. Kostnadsuppgiften är enhetlig trots att antalet anläggningar per företag skiljer sig kraftigt, och tidpunkten för ikraftträdande anges utan skäl trots att en ökad administrativ börda uppges kunna förväntas det första året. Bristerna är alltså inte fyra oberoende luckor, utan samma otillräcklighet sedd från flera håll.

Förslaget vilar på ett nationellt bemyndigande, och utrymmet att utreda konsekvenserna är därmed vidsträckt. Övriga aspekter är godtagbart redovisade: problembeskrivningen och syftet, konsekvenser om ingen åtgärd vidtas, alternativa lösningar, särskilda hänsyn till små och medelstora företag, åtgärder för att begränsa kostnader, informationsinsatser, hur och när konsekvenserna kan utvärderas samt överensstämmelsen med EU-rätten. I fråga om åtgärder för att begränsa kostnader redovisas tydligt vilken lättnad varje åtgärd innebär och under vilka förutsättningar den inträder.

Innehållet i förslaget

Enligt förordningen (2014:214) om dammsäkerhet ska den som är skyldig att underhålla en damm som är klassificerad enligt 11 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken upprätta och arbeta efter ett säkerhetsledningssystem, årligen lämna in en dammsäkerhetsrapport till tillsynsmyndigheten och vart tionde år utföra en helhetsbedömning av dammens säkerhet.

Vad som närmare ska ingå är i dag inte reglerat i bindande form, utan framgår av en vägledning som Svenska kraftnät gett ut.

Förslagsställaren föreslår föreskrifter som anger innehåll, omfattning och dokumentation för säkerhetsledningssystemet, dammsäkerhetsrapporten och helhetsbedömningen. Bestämmelserna ska tillämpas av den som är underhållsskyldig för en klassificerad damm. För den som är underhållsskyldig för en damm som utgör en riskanläggning enligt förordningen (2013:319) om utvinningsavfall ska bestämmelserna om säkerhetsledningssystem inte gälla.

Säkerhetsledningssystemet ska utformas utifrån verksamhetens art och omfattning samt dammarnas dammsäkerhetsklass och ses över minst vart femte år.

Dammsäkerhetsrapporten ska enligt förslaget lämnas till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars varje år och bestå av en verksamhetsrapport, en tabell enligt en bilaga till föreskrifterna och en anläggningsrapport per dammanläggning.

Helhetsbedömningen ska omfatta samtliga klassificerade dammar i en anläggning, tillhörande utrustning och dammsäkerhetsarbetet där. Resultatet ska sammanställas i en rapport som lämnas till tillsynsmyndigheten första gången senast tio år efter det första beslutet om dammsäkerhetsklass för dammen.

Föreskrifterna meddelas med stöd av 10 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet. Förslagsställaren föreslår att de ska träda i kraft den 1 december 2026.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Kraven åläggs redan i dag genom förordningen (2014:214) om dammsäkerhet, och en vägledning finns för tillämpningen. Det uppges att bindande regler som preciserar kraven på innehåll, omfattning och dokumentation ändå saknas, och att kvaliteten på underlagen därför kan variera och försvåra tillsynen. Genom att regelverket förtydligas i föreskrift ges enligt förslagsställaren förutsättningar att förbättra kvaliteten på underlagen, och i förlängningen bedöms förutsättningarna öka för ett förbättrat dammsäkerhetsarbete och en utvecklad dammsäkerhet för klassificerade dammar. Förslagsställaren anger vidare att förslagen kommer att bidra till att underlätta och effektivisera länsstyrelsernas tillsynsarbete.

Regelrådet gör följande bedömning. Problemet anges vara att kraven inte är preciserade i bindande form och att underlagen därför håller ojämn kvalitet. Det framgår också vad förslaget ska uppnå, nämligen underlag av bättre kvalitet och därigenom bättre förutsättningar för dammsäkerhetsarbetet. Sambandet går att följa: det som ska åtgärdas är underlagens ojämna kvalitet, och det som ska uppnås är bättre underlag.

Regelrådet finner att redovisningen av problembeskrivningen och syftet med förslaget är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Enligt förslagsställaren kommer möjligheten att genom tillsynen ställa krav på ett förbättrat dammsäkerhetsarbete fortsatt att vara liten om bemyndigandet inte nyttjas. Det uppges att nuvarande läge kommer att bestå, vilket minskar möjligheterna till en effektivare tillsyn och till

utveckling av egenkontroll där det behövs. Vidare anges att en olikriktning inom tillsynen och dammsäkerhetsarbetet över landet kvarstår.

Regelrådet gör följande bedömning. Följder av att avstå från att meddela föreskrifter anges: tillsynen förblir svår att bedriva effektivt, egenkontrollen utvecklas inte där behov finns, och skillnaderna över landet består. Med detta har förslagsställaren beskrivit vilka konsekvenser som uppstår om ingen åtgärd vidtas.

Regelrådet finner att redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Bemyndigandet uppges ha getts år 2014, och myndigheten valde då att i stället ta fram en vägledning samt mallar och stöd. Det alternativ som redovisas är att inte meddela några föreskrifter och enbart vidareutveckla det befintliga stödet. Alternativet avvisas med att det inte skulle innebära kravställning genom bindande krav, det skulle inte ge ökad tydlighet i fråga om innehåll, omfattning och dokumentation, och det skulle fortsatt vara svårare för länsstyrelsen att fullgöra sitt tillsynsuppdrag med enbart icke-bindande vägledning, mallar och stöd.

Regelrådet gör följande bedömning. Det redovisade alternativet är den ordning förslagsställaren faktiskt tillämpat sedan bemyndigandet gavs. Regelrådet noterar att inget alternativ inom föreskriftsformen redovisas, exempelvis en mindre detaljerad reglering eller krav som differentieras efter verksamhetens omfattning, trots att bemyndigandet är nationellt och utformningsutrymmet därmed vidsträckt. Redovisningen av det alternativ som prövats är emellertid konkret, och den gör det möjligt att se vilket vägval förslagsställaren stått inför och på vilken grund det avgjordes.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Enligt förslagsställaren berörs närmast de länsstyrelser som är tillsynsmyndigheter för vattenverksamheter, förslagsställaren själv inom sitt tillsynsvägledande uppdrag, samt de som är skyldiga att underhålla en klassificerad damm. De sistnämnda benämns underhållsansvariga i konsekvensutredningen och utgörs enligt förslagsställaren i normalfallet av det företag som äger dammanläggningen. Antalet anges till runt 120, med ägarskap över totalt drygt 460 dammanläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass A, B och C.

De underhållsansvariga delas in i två grupper efter antal anläggningar, typ av verksamhet och arbetssätt. Cirka tio företag uppges ha från tio till som högst 70 anläggningar och tillsammans äga närmare två tredjedelar av dammanläggningarna. Av dessa har sex kraftindustriföretag en eller flera A-dammar, och därutöver ingår ytterligare en aktör inom kraftindustrin och en kommun. Samtliga dessa större företag uppges sedan länge arbeta enligt kraftindustrins och gruvnäringens riktlinjer för dammsäkerhet, RIDAS och GruvRIDAS. Resterande drygt 100 underhållsansvariga anges ha endast en eller ett fåtal anläggningar med dammar i klass B och C, och en stor andel av dem uppges varken vara medlemmar i branschorganisationerna, arbeta enligt riktlinjerna eller bedriva vattenkraft eller gruvnäring. Förslagsställaren bedömer att de underhållsansvarigas förutsättningar, kompetens och erfarenhet av systematiskt dammsäkerhetsarbete varierar stort mellan grupperna.

Regelrådet gör följande bedömning. Kretsen anges som runt 120 underhållsansvariga. Hur många av dem som är företag framgår inte, och att åtminstone en kommun ingår visar att kategorierna inte sammanfaller. För de cirka tio största lämnas däremot uppgift om antal, bransch och anläggningsinnehav, och den redovisningen är i sig konkret. Den gruppen utgör emellertid knappt en tiondel av kretsen, och det som håller för tio företag bär inte redovisningen av hundratjugo. För de drygt hundra som utgör resten lämnas ingen uppgift om företagsstorlek, och branschtillhörigheten anges endast negativt, som annan verksamhet än vattenkraft och gruvnäring. Storlek uttrycks genomgående i antal dammanläggningar. Anläggningsinnehav mäter hur stor uppgiften är, inte hur stort företaget som ska utföra den är. Uppgift om antal anställda, omsättning eller storlekklass lämnas inte. Det får till följd att det inte går att bedöma om kraven är rimliga i förhållande till de berörda företagens storlek, vilket är vad kravet ska göra möjligt.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag är bristfällig.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Av underlaget framgår att en viss ökad administrativ börda kan förväntas det första året efter ikraftträdandet, det vill säga 2027. Vidare anges att föreskriften möjliggör lättnader för vissa underhållsansvariga avseende dammsäkerhetsrapportens innehåll och omfattning.

Det anges vara svårt att kvantifiera kostnaderna generellt. Anpassningen till den nya rapporteringen uppskattas, det första rapporteringsåret, till en dag per dammanläggning med dammar i dammsäkerhetsklass. Förslagsställaren bedömer att anpassningsarbetet för en stor underhållsansvarig med ett flertal dammanläggningar kan effektiviseras så att tidsåtgången per dammanläggning blir mindre. Vidare uppges att arbete enligt säkerhetsledningssystem och genomförande av helhetsbedömning i stor utsträckning redan har etablerats hos dem som använder RIDAS och GruvRIDAS, och att föreskriften inte bedöms innebära några större kostnader för dem. För övriga uppges föreskriften innebära förtydliganden, men bedöms på längre sikt inte ge några ökade kostnader.

Någon beskrivning av påverkan på företagens intäkter finns inte, och inte heller något angivande av att sådan påverkan saknas.

Regelrådet gör följande bedömning. Den uppgift som lämnas avser anpassningen under det första rapporteringsåret och anges i tid per dammanläggning. Den är inte omräknad till kostnad, och någon uppgift om vad den löpande rapporteringen kommer att kräva lämnas inte. Att en kvantifiering är svår att göra är ett konstaterande och inte en motivering till att den uteblir.

Uppgiften är enhetlig per dammanläggning trots att förslagsställaren i samma avsnitt anger att den ena gruppen har en eller ett fåtal anläggningar och den andra från tio till som högst 70, och att gruppernas förutsättningar varierar stort. Den differentiering som anges, att ett företag med många dammanläggningar kan effektivisera anpassningsarbetet, är inte närmare beskriven.

Intäktssidan berörs inte, och att intäktspåverkan saknas anges inte.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Konsekvensutredningen innehåller inget avsnitt om påverkan på konkurrensförhållandena, och Regelrådet har inte kunnat finna något resonemang om konkurrens under någon annan rubrik i remissen. Förslagsställaren anger inte heller att förslaget skulle sakna påverkan på konkurrensen mellan företagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Kraven riktar sig lika till alla underhållsskyldiga, men att en regel gäller lika innebär inte att den verkar lika. Betydelsen av en och samma anpassningsinsats kan skilja sig åt mellan företag, beroende på för hur många anläggningar den ska genomföras och vilka rutiner företaget redan har på plats. Förslagsställaren anger själv att de berörda företagens förutsättningar, kompetens och erfarenhet varierar stort, och att en del av dem redan arbetar efter branschriktlinjer medan andra inte gör det. Under sådana förhållanden kan en påverkan på konkurrensförhållandena inte uteslutas.

Någon redogörelse för vilka företag som gynnas eller missgynnas, för hur konkurrensen påverkas, eller för varför frågan saknar betydelse, finns inte. Därmed går det inte att avgöra om de skillnader mellan företagen som förslagsställaren själv beskriver också leder till skillnader i förmågan att konkurrera. Om förslagsställaren hade ansett och motiverat att frågan saknar relevans, hade detta gått att förstå, men något sådant ställningstagande finns inte.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrens är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Förslagsställaren anger i anslutning till indelningen där de underhållsansvariga delas i två grupper att föreskriften möjliggör lättnader avseende dammsäkerhetsrapportens innehåll och omfattning. I fråga om verksamhetsrapport uppges lättnaderna gälla gruppen med ett fåtal anläggningar i dammsäkerhetsklass B eller C. Av föreskriftsförslaget framgår att lättnaderna utgörs av två skilda bestämmelser med olika villkor. Verksamhetsrapporten får utelämnas av den som har högst fem dammanläggningar där ingen damm är i högre klass än B, under högst fyra år i följd. Anläggningsrapporten får utelämnas när ingen damm är i högre klass än B och tabellen visar att inga väsentliga brister föreligger, utan något tak för antalet anläggningar. Vidare ska säkerhetsledningssystemet utformas utifrån verksamhetens art och omfattning samt dammarnas dammsäkerhetsklass. Informationsinsatserna anges bli anpassade till de olika grupperna.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har prövat om särskilda hänsyn behöver tas och kommit fram till att de behövs, sedan det konstaterats att förutsättningar, kompetens och erfarenhet varierar stort mellan grupperna. Hänsynen har därefter tagits i föreskriftsförslaget. Verksamhetsrapporten får utelämnas av den som har högst fem dammanläggningar i lägre dammsäkerhetsklass, vilket är ett uttryckligt villkor om liten verksamhet. Anläggningsrapporten får utelämnas på motsvarande sätt när inga väsentliga brister föreligger. Därtill ska kraven tillämpas utifrån verksamhetens art och omfattning, rapporternas innehåll är inte detaljstyrt, och informationsinsatserna anpassas till grupperna. Rapporteringsbördan består av en anläggningsrapport per dammanläggning, och lättnaderna är knutna till samma mått som bördan. Att företagens storlek inte anges i antal anställda, omsättning eller storleksklass är en svaghet, men den bristen ligger i redovisningen av berörda företag och bedöms där.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag är godtagbar.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Av konsekvensutredningen framgår att tabellbilagan ger möjlighet att under vissa förutsättningar motivera underlåtelse från delar av rapporteringskraven. En underlåten rapport kan ersättas av en motivering och en hänvisning till den senast inlämnade, och tillsynsmyndigheten kan medge att rapporten lämnas ofullständig eller senare.

Regelrådet gör följande bedömning. Konkreta åtgärder redovisas, och det framgår hur de begränsar bördan: rapporteringskrav faller bort under angivna förutsättningar och ersätts av en mindre omfattande uppgift i tabellen, och tillsynsmyndigheten kan medge lättnad i det enskilda fallet. Redovisningen gör det möjligt att se vilken lättnad varje åtgärd innebär och under vilka förutsättningar den inträder.

Regelrådet finner att redovisningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att föreskriften kan träda i kraft den 1 december 2026. Vidare uppges att flera möten och informationstillfällen har hållits under föreskriftsarbetets gång med tillsynsmyndigheterna, Energiföretagen och Svemin, och att informationsinsatser planeras även kopplat till ikraftträdandet. Insatserna kommer enligt förslagsställaren att anpassas till grupperna, eftersom behoven av stöd ser olika ut i fråga om verksamhet, kompetens, arbetssätt och antalet dammar. Information kommer också att ges om de revideringar som görs av tidigare framtagna vägledningar och stöd.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslaget kräver en anpassningsinsats hos företagen innan den första rapporteringen, och frågan om hur lång tid de får på sig är därmed påkallad. Förslagsställaren har angett ett datum men inte redovisat vilka skäl som ligger bakom det, och inte heller tagit ställning till om framförhållningen är tillräcklig. Något resonemang om tidsmässig hänsyn finns inte, trots att förslagsställaren under redovisningen av kostnaderna anger att en ökad administrativ börda kan förväntas det första året efter ikraftträdandet. Ett anpassningsbehov är alltså erkänt utan att det har hanterats i valet av tidpunkt. Detta får till följd att det inte går att bedöma om företagen hinner anpassa sig innan kraven börjar gälla.

I fråga om informationsinsatserna anger förslagsställaren vilka insatser som planeras, vad de ska omfatta och att de utformas olika för olika grupper, med angivande av skälen till det. Redovisningen är tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är bristfällig.

Regelrådet finner att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Effekterna av förslaget uppges komma att utvärderas löpande, och att myndigheten årligen följer upp länsstyrelsernas tillsyn samt den årliga rapporteringen från de underhållsansvariga. Vidare uppges att den första utvärderingen lämpligen blir 2028.

Både hur utvärderingen är tänkt att gå till och när den kan ske har angetts. Utvärderingen ska ske inom ramen för den uppföljning myndigheten redan gör av länsstyrelsernas tillsyn och av den årliga rapporteringen.

Regelrådet finner att redovisningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas är godtagbar.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslaget bedöms enligt förslagsställaren vara förenligt med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Avsnittet innehåller ingen ytterligare redovisning. Föreskrifterna meddelas med stöd av ett nationellt bemyndigande, och remissen anger inte att förslaget genomför någon EU-rättsakt.

En uttrycklig bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten har lämnats. Eftersom förslaget vilar på ett nationellt bemyndigande och inte genomför någon EU-rättsakt aktualiseras inte frågan om förslaget går utöver några minimikrav. Redovisningen visar därmed att inget EU-rättsligt utrymme begränsar utformningen av kraven på företagen. Det hade varit önskvärt om det uttryckligen hade framgått att det inte finns tillämplig EU-rätt på området.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och av om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 september 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm (ordförande), Helena Fond, Martin Mörmann, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 september 2026.

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande