



REGERINGSKANSLIET

REGELRÅDET

Ink 2013 -04- 29

Dnr: N2008:05/2013/187

Remiss

2013-04-26

N2012/3129/E

Näringsdepartementet

Rättssekretariatet

Bengt Agartz

Telefon 08-405 22 96

Remiss av promemoria Dammsäkerhet – åtgärdande av säkerhetsbrister

Remissinstanser:

1. Riksrevisionen
2. Rikspolisstyrelsen
3. Försvarsmakten
4. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
5. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI
6. SÄPO
7. Mark- och miljööverdomstolen
8. Mark- och miljödomstolen i Umeå
9. Mark- och miljödomstolen i Växjö
10. Socialstyrelsen
11. Civilförsvarsförbundet
12. Ekonomistyrningsverket
13. Fortifikationsverket
14. Kammarkollegiet
15. Statskontoret
16. Länsstyrelsen i Blekinge län
17. Länsstyrelsen i Gotlands län
18. Länsstyrelsen i Jönköpings län
19. Länsstyrelsen i Kalmar län
20. Länsstyrelsen i Stockholms län
21. Länsstyrelsen i Södermanlands län
22. Länsstyrelsen i Uppsala län
23. Länsstyrelsen i Kronobergs län
24. Länsstyrelsen i Västmanlands län
25. Länsstyrelsen i Östergötlands län
26. Länsstyrelsen i Hallands län
27. Länsstyrelsen i Skåne län
28. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
29. Länsstyrelsen i Värmlands län

30. Länsstyrelsen i Örebro län
31. Länsstyrelsen i Dalarnas län
32. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
33. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
34. Länsstyrelsen i Jämtlands län
35. Länsstyrelsen i Västerbottens län
36. Länsstyrelsen i Norrbottens län
37. Statens jordbruksverk
38. Havs- och vattenmyndigheten
39. Naturvårdsverket
40. SMHI
41. Boverket
42. Riksantikvarieämbetet
43. Statens geotekniska institut (SGI)
44. Försvarshögskolan
45. Regelrådet
46. Lantmäteriet
47. Post- och telestyrelsen
48. Trafikverket
49. Transportstyrelsen
50. Elsäkerhetsverket
51. Statens energimyndighet
52. Svenska kraftnät
53. Sveriges geologiska undersökning (SGU)
54. Energimarknadsinspektionen
55. Tillväxtverket
56. Uppsala universitet
57. Sveriges kommuner och landsting
58. Svenskt Näringsliv
59. Lantbrukarnas Riksförbund
60. Svenskt Vatten
61. Svensk Energi
62. Svensk Vattenkraftförening
63. Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin)
64. Vattenregleringsföretagen
65. Svenska Naturskyddsföreningen

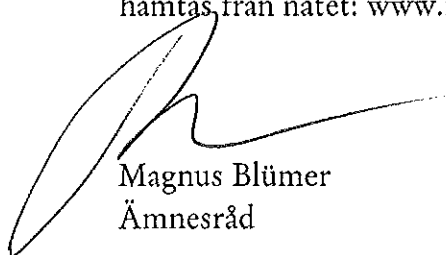
Remissvaren ska senast onsdagen den 15 maj 2013 komma in till Näringsdepartementet registrator@regeringskansliet.se med kopia till bengt.agartz@regeringskansliet.se. Remissvaren tas även emot per post.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i rapporten.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se



Magnus Blümer
Ämnesråd



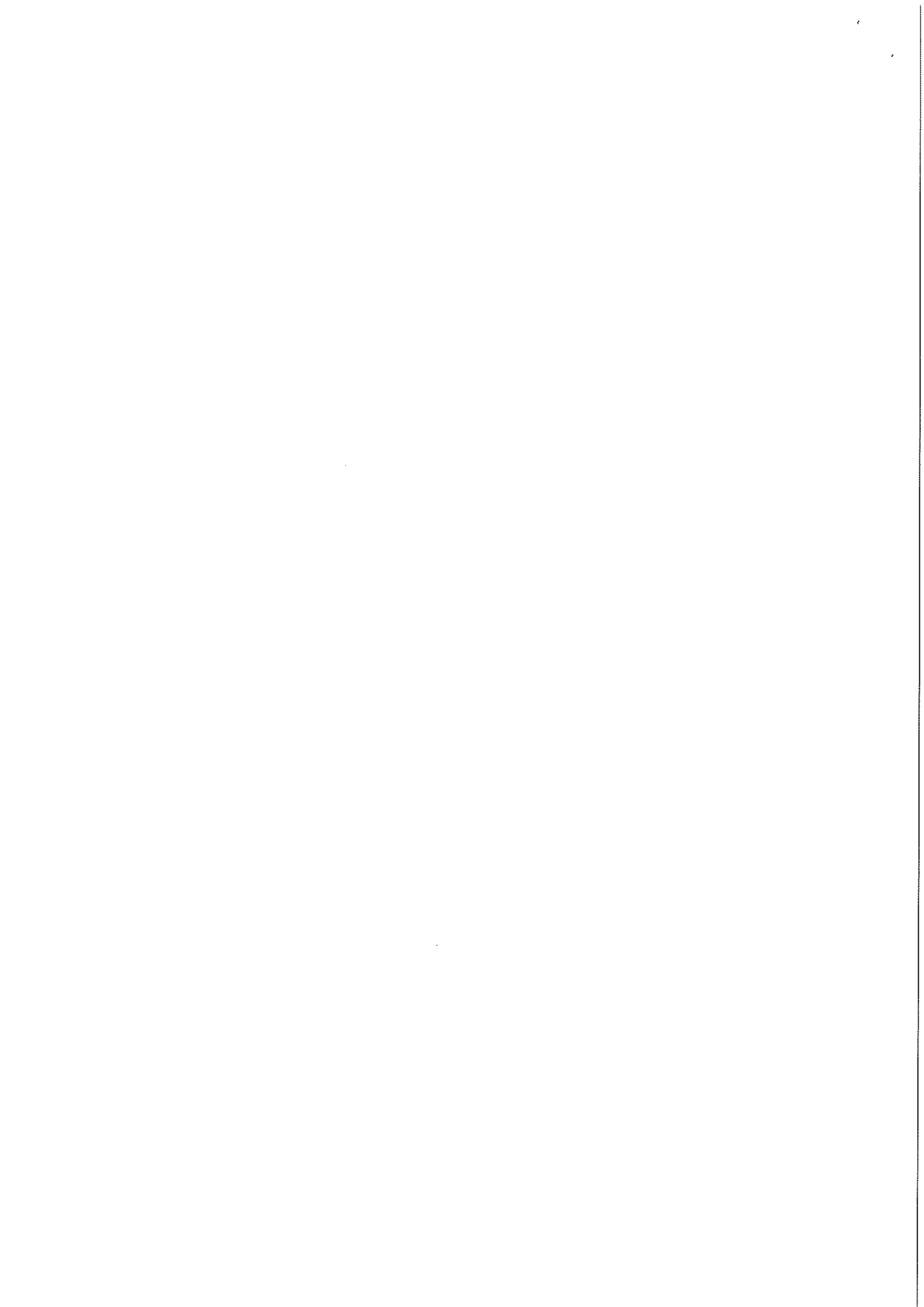
Promemoria

N2012/3129/E

Dammsäkerhet – åtgärdande av säkerhetsbrister

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås en ändring av 26 kap. 9 § miljöbalken innebärande att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden eller förbud som avser säkerhetshöjande åtgärdande av sådana brister i säkerheten hos en damm som riskerar leda till dammhaveri. Sådana förelägganden och förbud får meddelas även i de fall säkerhetsfrågan är rättskraftigt reglerad i tidigare meddelat tillstånd. Ändringen omfattar de dammar som vid haveri riskerar ge upphov till sådana skador att de omfattas av det klassificeringssystem som Dammsäkerhetsutredningen (N 2011:05) föreslagit i betänkandet Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn (SOU 2012:46).



Innehållsförteckning

1	Lagtext.....	3
2	Bakgrund	4
3	Säkerställande av dammsäkerhet.....	4
4	Konsekvensanalys	6
5	Författningskommentar	7
5.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	7



1 Lagtext

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 9 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

9 §

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar eller 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 eller förbud får inte begränsa ett beslut eller dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §.

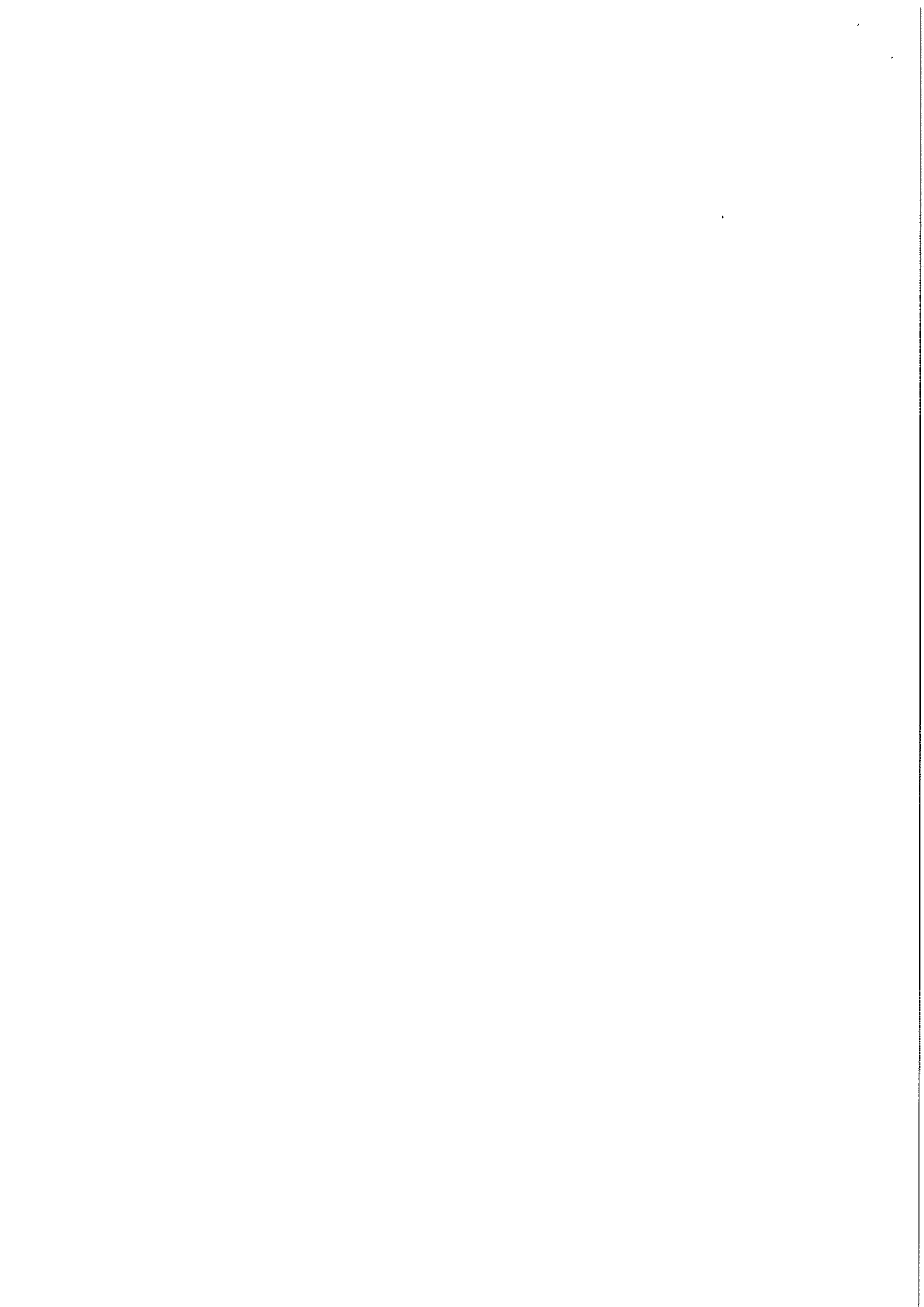
Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana *brådskande* förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

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. *avser säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats i enlighet med 11 kap. X §.*

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, får 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.



2 Bakgrund

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 juni 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över de statliga insatserna för dammsäkerhet, Dammsäkerhetsutredningen (N 2011:05). Uppdraget redovisades i juni 2012 i betänkande Dammsäkerhet – Tydliga regler och effektiv tillsyn (SOU 2012:46). Betänkandet har därefter remitterats och beredning av frågan pågår inom Regeringskansliet.

Utredningen föreslog bl.a. att de dammar som vid dammhaveri riskerar förorsaka mer än små lokala konsekvenser som kan återställas ska klassificeras i ett obligatoriskt dammklassificeringssystem. Dammarna ska enligt förslaget klassificeras utifrån en bedömning av ett haveris sammanlagda konsekvenser för omgivningen. För att säkerställa en hög dammsäkerhet vid de klassificerade dammarna föreslog utredningen införandet av två grundläggande styrande principer, innebärande att:

1. sannolikheten för dammbrott ska hållas på lägsta rimliga nivå med hänsyn till föreliggande kunskaper och tillgänglig teknik, och
2. konsekvenserna av dammbrott ska så långt möjligt reduceras eller förhindras.

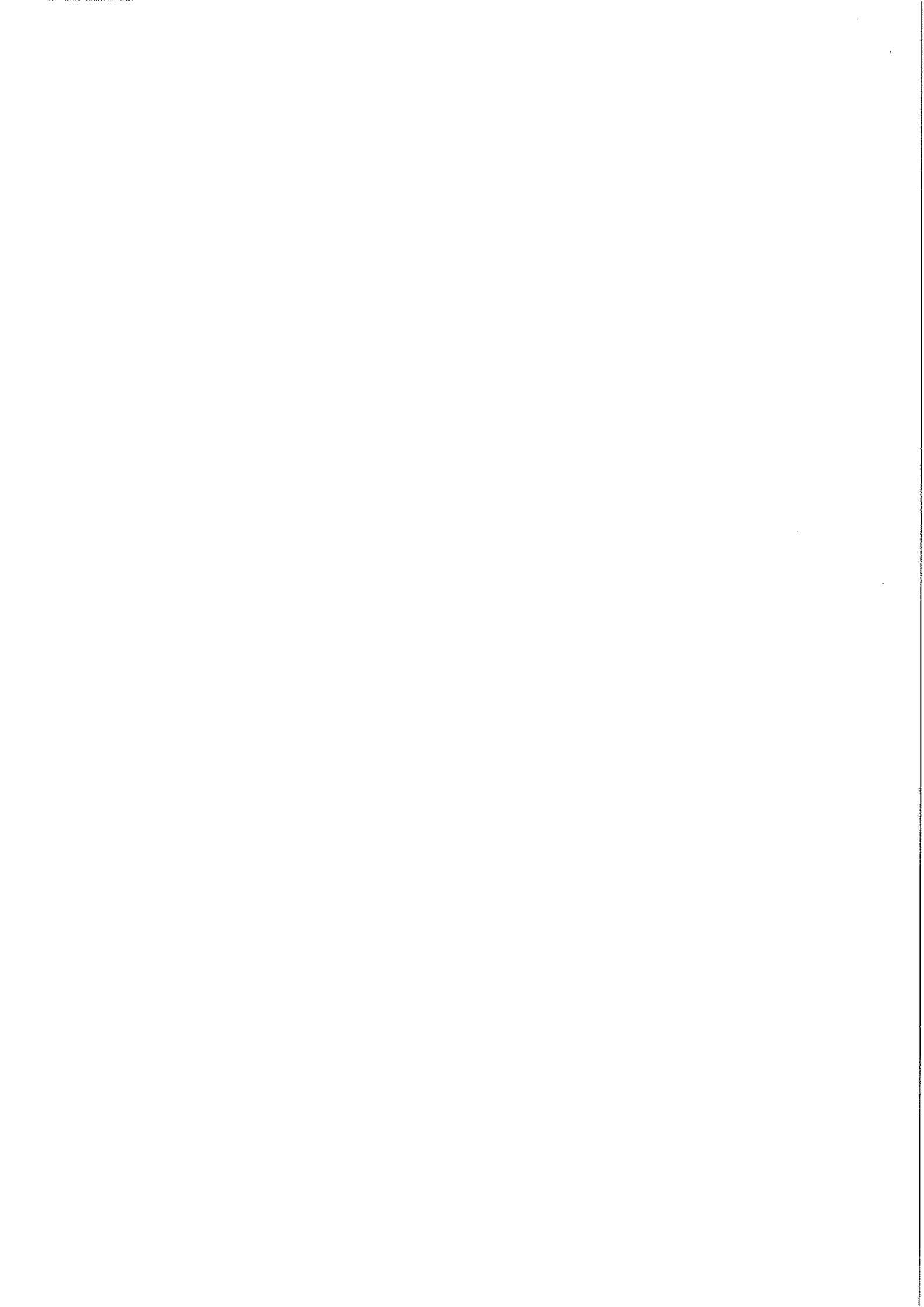
Under beredningen har fråga uppkommit om den av utredningen föreslagna lösningen med icke bindande styrande principer för dammsäkerhet är tillräcklig för att säkerställa att de dammar som föreslagits omfattas av ett dammklassificeringssystem, är konstruerade och drivs på ett sådant sätt att det finns ett fullgott skydd mot dammhaveri. Regeringskansliet har därför tagit fram ett förslag som presenteras nedan. Förslaget syftar till att säkerställa att samtliga de dammar som Dammsäkerhetsutredningen föreslagit ska omfattas av ett obligatoriskt klassificeringssystem har en sådan grad av säkerhet att alla rimliga säkerhetshöjande åtgärder såväl avseende drift som konstruktion vidtagits till undvikande av dammhaveri.

3 Säkerställande av dammsäkerhet

Promemorians förslag: Tillsynsmyndighetens befogenhet att meddela förelägganden och förbud till undvikande av dammhaveri vid dessa dammar utvidgas på sådant sätt att det införs en möjlighet att förelägga om förbud eller vidtagande av säkerhetshöjande åtgärder till undvikande av dammhaveri även i de fall säkerhetsfrågan behandlats i tidigare meddelat tillstånd och är rättskraftigt reglerad.

Utredningens förslag: Styrande principer ska utgöra en grund för det klassificeringssystem och regelverk för egenkontroll som utredningen föreslår. Två grundläggande 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-nas utformning, dammägarnas dammsäkerhetsarbete, tillsyns-myndighetens dammsäkerhetstillsyn samt samhällets beredskap för dammbrott.

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

Mot bakgrund av detta och i syfte att garantera en hög dammsäkerhet bör 26 kap. 9 § miljöbalken ändras på så sätt att det införs en möjlighet för tillsynsmyndigheten att utan hinder av att viss fråga omfattas av rättskraft meddela de förelägganden och förbud som behövs för att åtgärda säkerhetsbrister och förhindra att dammhaveri uppstår. Ändringen bör begränsas till den typ av dammar som utredningen föreslagit ska omfattas av den obligatoriska dammklassificeringen.

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

Hur långtgående krav som vid tillsyn kan ställas på dammsäkerheten kommer på sätt i dag gäller i de delar som inte omfattas av tillståndens rättskraft vara beroende av de konsekvenser som riskerar bli följden av ett dammhaveri. Om konsekvenserna vid ett dammbrott skulle bli så omfattande att det kan leda till en nationell kris som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner kommer nyttan av en skyddsåtgärd och andra försiktighetsåtgärder praktiskt taget alltid att överstiga kostnaden för åtgärden. Utrymmet för att mildra kraven på dammägaren i den rimlighetsavvägning som ska göras med stöd av 2 kap. 7 § MB är således mycket litet. Föreslagen ändring innebär att kravnivån anpassas med hänsyn till de konsekvenser som kan komma att uppstå vid ett haveri.



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

4 Konsekvensanalys

Om ett dammbrott inträffar kan det medföra konsekvenser av olika art och omfattning för samhället och omgivningen samt människors liv och hälsa. Brister någon av de större dammarna i landet kan konsekvenserna bli mycket allvarliga. Dessa konsekvenser kan uppkomma direkt av det utströmmande vattnet eller som en följd av andra skador, såsom ras och skred omfattande byggnader, vägar och järnvägar. Skador på vägar, järnvägar, el-, tele-, vatten- och avloppssystem kan ge allvarliga störningar i samhällsviktiga funktioner. I vissa fall kan dammbrott leda till omfattande och långvarig utslagning av infrastruktur längs en hel älvdal. Det kan även avse avbrott i elförsörjningen i stora delar av landet. Miljöskador av olika slag kan också uppkomma. Det kan vara dels miljöskador till följd av att vattnet orsakar utströmning eller urlakning av miljöfarliga ämnen, dels direkta skador på värdefull naturmiljö. Även värdefulla kulturmiljöer kan skadas av ett dammbrott.

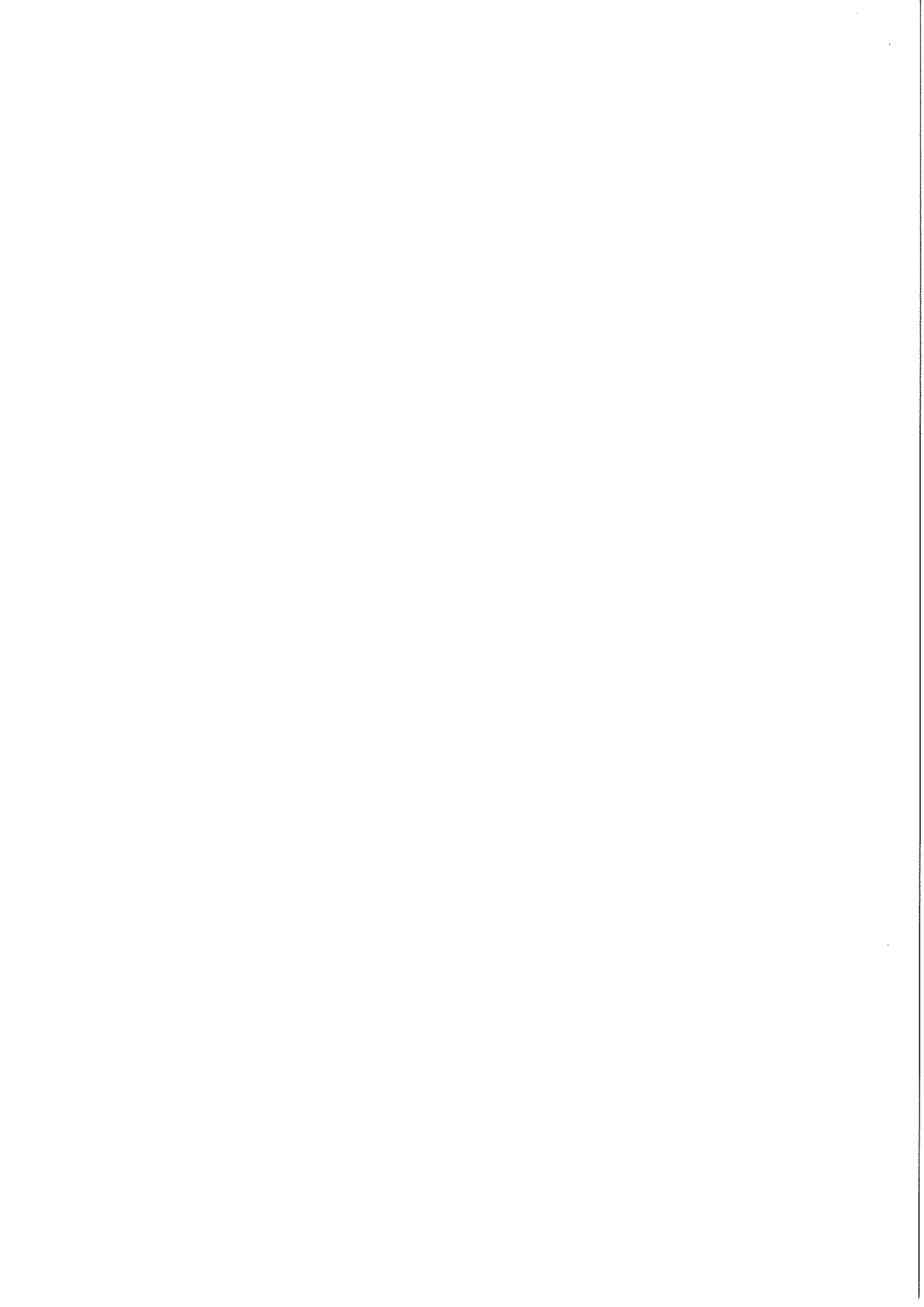
För majoriteten av Sveriges cirka 10 000 dammar skulle ett dammbrott enbart få mindre konsekvenser. För drygt 500 av dammarna skulle ett dammbrott däremot kunna medföra betydande nationella, regionala eller lokala konsekvenser. För drygt tjugo dammar skulle ett dammbrott innebära en svår påfrestning för samhället under lång tid.

Konsekvenser för tillsynsmyndigheten

Förslaget innebär inte någon förändring avseende avgränsningen av antal tillsynsobjekt. Dess konsekvenser är begränsade till en utvidgning av tillsynsmyndighetens möjlighet att avseende vissa av de dammar som myndigheten redan ansvarar för den operativa tillsynen över meddela förelägganden eller förbud i syfte att förhindra dammhaveri även i de fall sådan fråga omfattas av tidigare meddelat tillstånds rättskraft. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att ta ut avgift för denna tillkommande uppgift.

Konsekvenser för verksamhetsutövare

Utgångspunkten är att verksamhetsutövaren självmant tar ansvar för att en klassificerad damm har en sådan konstruktion och drivs på ett sådant sätt att det är säkerställt en hög dammsäkerhet vid samtliga i Sverige klassificerade dammar. Förslaget kommer således endast att medföra konsekvenser för de verksamhetsutövare som inte vidtagit nödvändiga åtgärder till undvikande av dammhaveri. Tänkbara konsekvenser i dessa fall är dels tillfälliga förbud mot fortsatt verksamhet i avvaktan på att dammsäkerheten kan säkerställas och krav på vidtagande av fysiska åtgärder vid dammen eller en anpassning av driften. Vanligen kommer



sådana krav även innefatta krav på att verksamhetsutövaren ansöker om nödvändiga tillstånd för vidtagande av de åtgärder som krävs för uppnående av en tillfredställande säkerhet.

Konsekvenser för domstolarna

Tillsynsmyndighetens beslut om förelägganden eller förbud kan överklagas till mark- och miljödomstol. För det fall tillsynsmyndigheten beslutar om förelägganden eller förbud till åtgärdande av säkerhetsbrister i de dammar som omfattas av förslaget och dessa beslut överklagas kommer förslaget innebära en ökning av antalet mål vid domstolen. Samma sak gäller för det fall ett föreläggande eller förbud får till följd att verksamhetsutövaren måste ansöka om tillstånd till utförande av viss åtgärd. Detta då mark- och miljödomstolen är tillståndsmyndighet för tillståndsansökningar enligt 11 kap. miljöbalken. Det kan antas att det kommer att vara fråga om endast ett fåtal ärenden, varför förslaget i denna del inte innebär att ytterligare resurser behöver tillföras domstolarna.

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

26 kap. 9 §

Paragrafen ändras på så sätt att undantaget från regeln om de bindande verkningar hos tillståndsdomar och tillståndsbeslut utvidgas. Ändringen innebär att man, avseende dammar som klassificerats i enlighet med 11 kap. X § miljöbalken, kan ingripa mot en tillståndshavare också när sådana avgöranden föreligger om det behövs till undvikande av dammhaveri.

Övriga ändringar är redaktionella.

