

Dammsäkerhet och beredskap för dammbrott

Information om tillsyn enligt miljöbalken och lagen om skydd mot olyckor





För den som äger eller utövar verksamhet vid en damm finns flera lagar och regler att följa. En del av dessa regler syftar bland annat till att säkerställa tillfredställande dammsäkerhet och beredskap för dammbrott. Två lagstiftningar är grundläggande för dammsäkerheten, miljöbalken och lagen om skydd mot olyckor. Alla dammar omfattas av miljöbalkens bestämmelser. De dammar som beslutats vara farlig verksamhet omfattas dessutom av vissa bestämmelser i lagen om skydd mot olyckor.

Denna information vänder sig främst till länsstyrelser, kommuner och dammägare. Miljöbalken och lagen om skydd mot olyckor verkar parallellt och det är därför viktigt att hitta en praktisk tillämpning och samordning mellan kommunernas tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor och länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken.

Informationen har utarbetats gemensamt av Svenska Kraftnät och Räddningsverket. Informationen är ett led i vår tillsynsvägledning och syftar till att översiktligt klarlägga roller och ansvarsområden i frågor som gäller dammsäkerhet och beredskap för dammbrott vid dammar som beslutats vara farlig verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor. För detaljerad information och fördjupning hänvisas till publikationsförteckningen.

Miljöbalken (1998:808) (MB) och Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll (FVE) (Utdrag, ej full text)

Några av de viktigaste kraven som ställs på dammägaren är:

MB 11:17 ... skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena.

MB 11:18 ... 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.

MB 26:19 ... skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa eller påverkan på miljön.

FVE 4 § ... skall finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret ...

FVE 5 § ... skall ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick, för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön.

FVE 6 § ... skall fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultaten av undersökningar och bedömningar ska dokumenteras. Inträffar i verksamheten en driftstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön, ska verksamhetsutövaren omgående underrätta tillsynsmyndigheten om detta.

MB 2:2 ... skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa eller miljön mot skada eller olägenhet.

MB 2:3 ... skall 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. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

MB 2:7 Kraven på hänsyn enligt 2-6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

Flera av dessa regler har en vidare innebörd än bara dammsäkerhet men i detta sammanhang fokuserar vi på dammsäkerhet.

Miljöbalken

Det huvudsakliga regelverket för dammsäkerhet finns i miljöbalken. Enligt miljöbalken åläggs **dammägaren** eller den som utövar verksamheten vid dammen ett mycket långtgående ansvar. Detta innebär inom dammsäkerhetsområdet att den underhållsansvarige, i regel dammägaren, är skyldig att underhålla dammen så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. **Verksamhetsutövaren** ska själv utarbeta och följa rutiner för egenkontroll. Vidare ska denne undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt och såvitt det inte kan anses orimligt vidta de åtgärder som behövs samt använda bästa möjliga teknik för att undvika skador. Skulle ändå ett dammbrott inträffa vid en damm för vattenreglering, är den underhållsansvarige strikt ansvarig för konsekvenserna av dammbrottet.

Länsstyrelserna är operativa tillsynsmyndigheter för vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken. I detta ingår tillsyn över bland annat dammsäkerhet.

Svenska Kraftnät har en central myndighetsroll för dammsäkerhet. Svenska Kraftnät ska enligt sin instruktion främja dammsäkerheten i landet bland annat genom att följa och medverka i dammsäkerhetsutvecklingen, regelbundet rapportera till regeringen om utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder samt uppmärksamma behovet av forskning. Svenska Kraftnät har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning vad gäller frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken. Förutom tillsynsvägledning är utveckling av beredskap för dammbrott samt kompetensförsörjning viktiga arbetsområden för Svenska Kraftnät.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor där inte någon annan myndighet har utpekats som ansvarig.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) (Utdrag, ej full text)

LSO 1 kap. 7 §: Kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst skall se till att allmänheten informeras om vilken förmåga att göra räddningsinsatser som finns. Dessutom skall de lämna upplysning om hur varning och information till allmänheten sker vid allvarliga olyckor.

LSO 2 kap. 4 §: anger att vid anläggningar där verksamheten innebär fara för att en olycka skall orsaka allvarliga skador på människor eller miljön, är anläggningens ägare 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 allvarliga skador. Den som utövar verksamheten är dessutom skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor som kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljön.

FSO 2 kap. 3 §: länsstyrelsen beslutar efter samråd med kommunen om vilka anläggningar som är farlig verksamhet enligt 2 kap. 4 § LSO.

LSO 2 kap. 5 §: vid utsläpp av skadliga ämnen skall den som utövar farlig verksamhet underrätta länsstyrelsen, polismyndigheten och kommunen om särskilda åtgärder behöver vidtas för att skydda allmänheten.

LSO 2 kap. 1 §: den som upptäcker brand eller annan olycka eller överhängande fara för olycka skall varna den som är i fara och vid behov tillkalla hjälp.

FSO 2 kap. 5 §: den som äger eller utövar farlig verksamhet får efter kommunens medgivande använda de varningsanordningar som installerats för varning av befolkningen under höjd beredskap och vid olyckor i fred.

FSO 2 kap. 4 §: om en olycka som kan orsaka allvarliga skador på människor inträffar vid en anläggning som avses i 2 kap. 4 § LSO eller om överhängande fara för sådan olycka föreligger, skall ägaren eller verksamhetsutövaren informera kommunen och Räddningsverket.

Lagen om skydd mot olyckor

Även om skyldighet att hålla beredskap kan ställas enligt miljöbalken finns det huvudsakliga regelverket för beredskap i lagen om skydd mot olyckor. I 2 kap.

4 § lagen om skydd mot olyckor finns bland annat bestämmelser om beredskap med mera vid farlig verksamhet och följdbestämmelser om varning samt underrättelse och information vid olycka eller överhängande fara för olycka.

Syftet med beredskapen vid farlig verksamhet är att den i skäligen omfattning ska utgöra ett komplement till kommunens beredskap för att utföra effektiva räddningsinsatser. Bestämmelserna i 2 kap. 4 § avser åtgärder för att hindra eller begränsa allvarliga skador när en olycka inträffat eller det föreligger överhängande fara för att en olycka ska inträffa.

Länsstyrelserna beslutar efter samråd med kommunen om vilka anläggningar som är farlig verksamhet. Dammar där det bedöms att ett dammbrott kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljö är efter beslut från länsstyrelsen sådan farlig verksamhet som avses i lagen.

Kommunerna utövar tillsyn över farlig verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor.

Räddningsverket är central tillsynsmyndighet enligt lagen om skydd mot olyckor.

I frågor som gäller dammar innebär det bland annat att ge vägledning till operativa tillsynsmyndigheter samt att ge vägledning om skyldigheterna vid farlig verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor.

Miljöbalken

Svenska Kraftnät

TILLSYNSVÄGLEDNING

Länsstyrelsen

TILLSYN

Lagen om skydd mot olyckor

Räddningsverket

TILLSYN

TILLSYNSVÄGLEDNING

Länsstyrelsen

TILLSYN

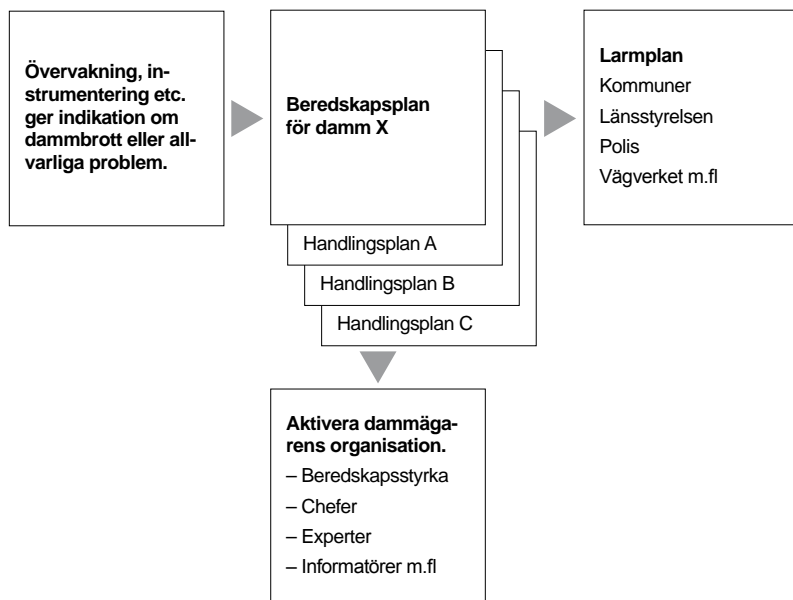
TILLSYNSVÄGLEDNING

Kommunen

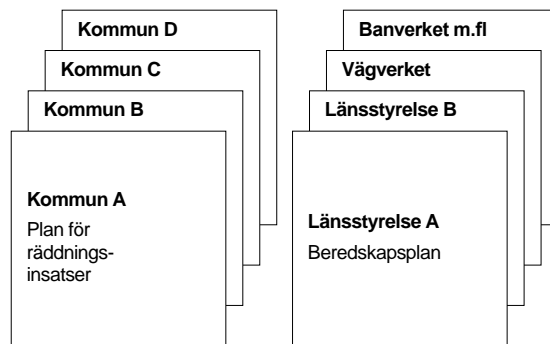
Figur 1: Rollfördelning i tillsynen

Av figuren ovan framgår ansvarfördelningen i tillsynen enligt de båda lagstiftningarna. Tillsynen enligt miljöbalken kan under vissa förutsättningar överlåtas från länsstyrelsen till kommunen. Att tillsynsvägleda är att vägleda samt att samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsynen.

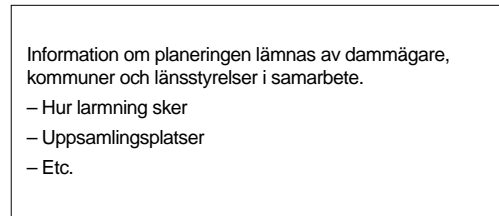
Dammägarers beredskap



Kommuner, länsstyrelser osv beredskap



Allmänhetens beredskap



Figur 2: Dammägarers beredskap för dammbrott - exempel på principskiss

Den underhållsansvariges egenkontroll och regelefterlevnad i övrigt

Ägarens eller verksamhetsutövarens beredskap och regelefterlevnad i övrigt



Analys av riskerna

Den som utövar verksamheten vid en damm som beslutats vara farlig verksamhet är skyldig att analysera riskerna för sådana olyckor som kan orsaka allvarliga skador på människor eller miljön om det inträffar ett dammbrott. Analysen utgör underlag för att bedöma vilken beredskap som behöver upprätthållas för att komplettera kommunens beredskap för räddningstjänst, samt vilka övriga nödvändiga åtgärder som måste vidtas för att hindra eller begränsa allvarliga skador på människor eller i miljön.

När det gäller dammar ingår att identifiera och analysera de händelser och scenarier som kan ge upphov till dammbrott eller överhängande fara för dammbrott.

Analysens huvudsyfte är dock att analysera konsekvenserna nedströms dammen i händelse av dammbrott vilket framförallt innebär en analys av vattnets utbredning i tid

och rum, vattenståndshöjning samt vilka områden och antal människor som kan drabbas av allvarliga skador.

Som tidigare nämnts i avsnittet om miljöbalken finns även i Förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll 6 § skyldigheter att undersöka och bedöma riskerna med verksamheten. Syftet med bestämmelsen är till skillnad från bestämmelsen i lagen om skydd mot olyckor inte begränsat till beredskapsaspekter utan ska dessutom ge underlag att välja lämpliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått i såväl olycksförebyggande som skadebegränsande syfte.

Samordnad beredskap

En tillfredställande beredskap vid dammbrott förutsätter att dammägare, kommuner, länsstyrelser, Vägver-

ket, Banverket, el- och teleoperatörer med flera har en samordnad beredskapsplanering och prövat den i regelbunden övningsverksamhet. Sådan samordnad beredskapsplanering håller på att arbetas fram i de stora kraftverksälvarna och innebär till exempel att larmplaner och information till allmänheten utarbetas gemensamt.

Tillsyn

Tillsyn enligt miljöbalken

Den tillsyn av dammsäkerheten som länsstyrelserna bedriver enligt miljöbalken är i huvudsak systemtillsyn inriktad på att kontrollera att dammägarna har utarbetat och följer lämpliga rutiner för egenkontroll av dammsäkerheten. Den kan även bedrivas efter anmälan.

För länsstyrelsernas tillsyn finns en rutin för årliga rapporteringar om dammsäkerhet från dammägarna till länsstyrelsen.

Årsrapporterna ger bland annat uppgifter om:

- för dammsäkerheten ansvariga personer
- dammarnas konsekvensklassificering
- ägarnas egenkontrollverksamhet genom besiktningar och fördjupade dammsäkerhetsutvärderingar samt huruvida det finns uppdaterad manual för drift, tillståndskontroll och underhåll
- identifierade svagheter med betydelse för dammsäkerheten vid från säkerhetssynpunkt viktiga dammar samt dammägarens planerade och genomförda åtgärder med anledning av dessa

Årsrapporterna ger överblick över situationen i länet och underlag för prioritering av eventuella ytterligare tillsynsinsatser som till exempel kan genomföras som administrativa uppföljningar eller genom inspektioner.

Som ett komplement till den grundläggande egenkontrollen och tillsynen kan det finnas skäl att genomföra särskilda granskningar av att dammsäkerheten vid dammar med särskilt stora konsekvenser i händelse av dammbrott håller god internationell nivå. Frågornas komplexitet kräver att sådana särskilda granskningar sker med hjälp av nationell/internationell expertis.

Utförligare beskrivning av tillsyn av dammsäkerhet enligt miljöbalken finns i Svenska Kraftnäts handbok Dammsäkerhet - egenkontroll och tillsyn.

Tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor

Den tillsyn som kommunen bedriver enligt lagen om skydd mot olyckor fokuserar i huvudsak på att ägaren av dammen eller verksamhetsutövaren håller eller bekostar beredskap med personal eller egendom i skäligen omfattning i händelse av dammbrott eller vid överhängande fara för dammbrott. Tillsynen kan bestå av administrativ granskning, uppföljning av erfarenheter från övning eller besök vid anläggningen.

Tillsynen kan utgå från följande frågeställningar:

- Har de händelser och scenarier som kan leda fram till dammbrott eller överhängande fara för dammbrott identifierats och analyserats?

- Är konsekvenserna av ett dammbrott analyserade?
- Kan dammbrott eller överhängande fara för dammbrott upptäckas i tid?
- Finns rutiner för vilka åtgärder som skall vidtas vid dammbrott eller överhängande fara för dammbrott?
- Finns rutiner och utrustning för alarmering av berörda samhällsfunktioner?
- Finns rutiner och utrustning för att varna de människor som kan skadas av det utströmmande vattnet?
- Är ansvarsfördelningen för att varna de som kan skadas av det utströmmande vattnet utklarad med kommunen och andra ansvariga myndigheter, till exempel Vägverket och Banverket?
- Vilken beredskap med personal och egendom i övrigt finns upprättad?
- Vilka övriga nödvändiga åtgärder har vidtagits för att hindra eller begränsa allvarliga skador vid dammbrott, till exempel information till allmänheten?
- Finns rutiner för att underrätta och informera berörda myndigheter vid dammbrott eller överhängande fara för dammbrott?
- Finns rutiner för att identifiera förhållanden som ger behov av att uppdatera planeringen?
- Finns rutiner och planering för övning?
- Vilka erfarenheter finns från genomförda övningar?

Utförligare beskrivning av skyldigheterna vid farlig verksamhet finns i Räddningsverkets allmänna råd SRVFS 2004:8.

Länsstyrelsens samordnande roll

Ett samarbete och samråd mellan länsstyrelse och kommun underlättar en heltäckande bedömning och minskar risken för att de ovetande om varandra bedriver tillsyn över samma frågeställningar.

Länsstyrelsen har en tillsynsfunktion enligt båda de aktuella lagstiftningarna:

- Operativ tillsyn av dammsäkerhet enligt miljöbalken.
- Tillsyn över kommunernas verksamhet enligt lagen om skydd mot olyckor vilket i detta sammanhang bland annat innefattar att tillse att kommunen har en planering för räddningstjänst och övriga åtgärder vid dammbrott och överhängande fara för dammbrott. Länsstyrelsen beslutar efter samråd med kommunen, vilka anläggningar som ska omfattas av skyldigheterna vid farlig verksamhet.

Ett dammbrott kan komma att beröra flera kommuner i ett län. Länsstyrelsen har därför en viktig samordningsfunktion i länet och en uppgift att bedöma om den sammanlagda beredskapen i länets kommuner är tillräcklig. Även flera län kan komma att beröras av ett dammbrott varför samordningen mellan länsstyrelser behövs. Arbetet i de så kallade älvgrupperna är en av grunderna för denna samordning.

Vill du veta mer?

- Handbok ”Dammsäkerhet - egenkontroll och tillsyn” Svenska Kraftnät. Kan beställas från Svenska Kraftnät eller laddas ned från www.svk.se
- Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om skyldigheter vid farlig verksamhet, SRVFS 2004:8. Kan laddas ned från www.raddningsverket.se eller beställas från Nordstedts Juridiska. telefon 08 - 690 91 90. e-post kundservice@nj.se
- Dammsäkerhet - Beredningsplanering för dammbrott - Ett pilotprojekt i Ljusnan. Elforsk rapport 05:38. Kan laddas ned eller beställas på www.elforsk.se
- Störtflod Dalälven - ett scenario. Beställningsnummer I99-052. Beställs från Räddningsverkets Publikations-service. Telefon 054 - 13 57 10 eller beställs via www.raddningsverket.se
- RIDAS, Branschföreningen Svensk Energis riktlinjer för dammsäkerhet. Mer information finns på www.svenskenergi.se
- GruvRIDAS, gruvindustrins branschförening SveMins riktlinjer för dammsäkerhet. Mer information finns på www.svemin.se





Räddningsverket, 651 80 Karlstad
Tfn 054-13 50 00, fax 054-13 56 00, srv@srv.se
ISBN 978-91-7253-352-3
Beställningsnr R00-292/07
Tfn 054-13 57 10, fax 054-13 56 05