

# Dammsäkerhetstillsyn

En vägledning från Affärsverket svenska kraftnät



# Förord

Tillsyn av dammägarens dammsäkerhetsarbete med egenkontroll och underhåll av sina dammar är en viktig komponent i upprätthållandet av en god dammsäkerhet. Tillsynen bidrar även till samhällets insyn i, och kännedom om dammar och dammsäkerhet i landet.

Svenska kraftnät ska enligt miljötillsynsförordningen ge tillsynsvägledning i frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken. I Svenska kraftnäts instruktion anges att affärsverket ska samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete.

Denna vägledning om dammsäkerhetstillsyn syftar till att utgöra ett stöd för länsstyrelsernas handläggare med ansvar för tillsyn av dammsäkerhet. Vägledningen kan även vara ett stöd för andra aktörer inom området såsom dammägare och konsulter.

Vägledningens rekommendationer är inte rättsligt bindande. Däremot lämnas förslag på arbetssätt för myndighetstillsyn av dammsäkerhet, som t.ex. prioriteringsgrunder för tillsynen, rutiner för granskning av dammägarnas årliga dammsäkerhetsrapporteringar, uppföljande tillsyn på såväl verksamhetsövergripande nivå liksom på anläggningsnivå, samt för den händelsestyrda tillsynen. Vidare beskrivs rutiner för länsstyrelsernas årliga rapportering om dammsäkerhetstillsyn till Svenska kraftnät.

Vi ser gärna att berörda aktörer hör av sig till Svenska kraftnät med förslag på kompletteringar och fördjupningar.

Sundbyberg 19 februari 2020

Lotta Medelius-Bredhe

Generaldirektör

I februari 2021 lyftes de tidigare bilagorna som utgör stöd för länsstyrelsernas bedömning av dammsäkerhetsrapportering och helhetsbedömningar ut från vägledningen. De finns som egna dokument på Svenska kraftnäts webb.

# Innehåll

Förord.....	3
1 Tillsyn av dammsäkerhet .....	6
1.1 Allmänt om tillsyn.....	6
1.2 Tillsyn enligt miljöbalken .....	6
1.3 Tillsyn av dammsäkerhet.....	7
2 Förutsättningar.....	9
2.1 Regelverk om dammsäkerhet .....	9
2.2 Dammsäkerhetstillsyn och ”principen om dammsäkerhet” .....	11
2.3 Resurser och kompetens .....	11
2.4 Kunskap om dammanläggningar och haverikonsekvenser.....	13
3 Planering och prioritering.....	15
3.1 Dammsäkerhetstillsynens årscykel.....	15
3.2 Behovsutredning och tillsynsplan .....	16
3.3 Tillsynsprogram och prioriteringar .....	17
4 Genomförande av planerad tillsyn.....	19
4.1 Dammsäkerhetsrapportering .....	19
4.2 Tillsyn i samband med helhetsbedömningar.....	20
4.3 Verksamhetstillsyn .....	21
4.4 Anläggningstillsyn.....	23
4.5 Observatör vid ägares egenkontroll .....	25
4.6 Särskilda tillsynsteman .....	25
5 Genomförande av händelsestyrd tillsyn .....	26
5.1 Förbered och planera .....	26
5.2 Initiering av händelsestyrd tillsyn .....	27
5.3 Tillsyn i samband med driftstörning/incident .....	27

6	Uppföljning och utvärdering av tillsynen.....	30
7	Samverkan och samordning mellan myndigheter .....	31
7.1	<i>Samverkan mellan Svenska kraftnät och länsstyrelsen.....</i>	<i>31</i>
7.2	<i>Samverkan mellan länsstyrelser .....</i>	<i>32</i>
7.3	<i>Samverkan inom länsstyrelsen.....</i>	<i>32</i>
7.4	<i>Samverkan med andra aktörer .....</i>	<i>32</i>
8	Dammsäkerhetshöjande åtgärder .....	33
8.1	<i>Tillståndsprövningar.....</i>	<i>33</i>
8.2	<i>Dialog i samband med dammsäkerhetshöjande åtgärder .....</i>	<i>34</i>

# 1 Tillsyn av dammsäkerhet

## 1.1 Allmänt om tillsyn

Ordet *tillsyn* förekommer ofta i svenska författningar m.m., men vad själva begreppet tillsyn egentligen innebär finns inte definierat i någon lag. I regeringens skrivelse 2009/10:79, ”*En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*”, anges att

*Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.*

Tillsyn innebär den direkta kontakten mellan ett tillsynsorgan och en objektsansvarig i granskningen av ett tillsynsobjekt (*operativ tillsyn*). Det är då ingen skillnad om tillsynen inriktas på fysiska förhållanden i tillsynsobjektet, eller om tillsynen avser t.ex. granskning av en objektsansvarigs egenkontroll, s.k. systemtillsyn. Begreppet *systemtillsyn* beskrivs som en metod att granska företagets ledningssystem, kompetens och övriga förutsättningar att bedriva sin verksamhet enligt de krav som miljölagstiftningen ställer. Den är en kontroll av att företaget självt klarar att kontrollera och styra sin verksamhet.

## 1.2 Tillsyn enligt miljöbalken

Naturvårdsverket ger på sin hemsida en kortfattad definition av vad tillsyn enligt miljöbalken<sup>1</sup> är:

*Tillsynens kärna, den direkt myndighetsutövande tillsynen, framgår av 26:1 MB andra stycket, dvs. att kontrollera lagefterlevnaden, samt vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse.*

I Naturvårdsverkets handbok Operativ tillsyn (2001:4) beskrivs bl.a. hur principerna bakom egenkontrollen ska genomsyra miljöarbetet. I Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn (NFS 2001:3) anges att

*Tillsynen bör bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt ansvar och att självständigt bidra till en hållbar utveckling genom ett förebyggande miljöarbete.*

Regler om miljötillsyn finns förutom i 26 kap. miljöbalken även i miljötillsynsförordningen<sup>2</sup>. För att uppnå största möjliga effektivitet ska tillsynsmyndigheterna,

---

<sup>1</sup> Miljöbalken (1998:808)

<sup>2</sup> Miljötillsynsförordning (2011:13)

enligt såväl miljöbalken som miljötillsynförordningen, samarbeta och samverka med varandra.

Grundläggande handläggarstöd för tillsyn av vattenverksamheter i allmänhet kan länsstyrelsehandläggarna få genom länsstyrelsernas sharepointsida *Samarbetsyta för Vatten och miljömål*.

### 1.3 Tillsyn av dammsäkerhet

Dammsäkerhetstillsynen syftar bl.a. till att stärka dammsäkerheten genom att bedriva en systematisk kontroll och uppföljning av ägarens dammsäkerhetsarbete. Dammsäkerhetstillsynen syftar även till att säkerställa efterlevnaden av miljöbalkens regelverk avseende dammsäkerhet och de föreskrifter som meddelats med stöd av denna. Genom tillsyn, dialog, stöd och råd ska länsstyrelsen säkerställa att de villkor som finns fastställda genom rättskraftiga tillstånd efterlevs, och se till att villkoren vid behov omprövas.

Rent generellt är villkor för verksamheterna avseende dammsäkerhet begränsade i omfattning och antal. Tillstånden berör i första hand villkor som fastställts av andra skäl än dammsäkerhet, så som mintappningsbestämmelser, bestämmelser om sänkings- och dämmningsgränser mm.

Grunden för länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn utgörs av den årliga dammsäkerhetsrapporteringen samt slutrapporten från helhetsbedömningarna. Dessa rapporter ger länsstyrelserna förutsättningar för kontroll av hur väl egenkontrollen sköts, en överblick över tillståndet för dammanläggningarna i länet, och kunskap om de specifika dammarna.

För att tillsynen ska bidra till hög dammsäkerhet bedömer Svenska kraftnät att tillsynen bör bedrivas så att den

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

#### 1.3.1 Planerad dammsäkerhetstillsyn

Den planerade dammsäkerhetstillsynen innefattar granskning av årliga dammsäkerhetsrapporter och helhetsbedömningars slutrapporter, samt den uppföljande tillsynen på verksamhets- och anläggningsnivå. Det finns även andra former av planerad tillsyn, som t.ex. medverkan som observatör vid dammägares egenkontrollaktiviteter och tillsyn enligt nationella tillsysteman.

### 1.3.2 Händelsestyrd dammsäkerhetstillsyn

Oförutsedda händelser av högre eller lägre allvarlighetsgrad kan förekomma. Ägaren ska enligt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll omgående informera länsstyrelsen vid händelser som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller för miljön. Omfattningen av den uppföljande tillsynen beror på omfattningen och allvarlighetsgraden av det inträffade. Det kan vid vissa tillfällen vara svårt att avgöra vad som utgör planerad respektive händelsestyrd tillsyn.



## 2 Förutsättningar

### 2.1 Regelverk om dammsäkerhet

Detta avsnitt beskriver de specifika regelverk som berör tillsyn av vattenverksamheter som t.ex. dammar, men framför allt beskrivs tillsyn av dammsäkerhet. En mer detaljerad redogörelse av övriga lagstiftningar med relevans för området dammsäkerhet kan läsas i Svenska kraftnäts övergripande vägledning.<sup>3</sup>

Miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet innehåller vissa regler om byggande i vatten och annan vattenverksamhet. Viktiga bestämmelser om hur en dammägare ska kontrollera sin damm m.m. ges i 26 kap. miljöbalken, i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll och i förordningen (2014:214) om dammsäkerhet. Kraven på att bedriva sin verksamhet enligt reglerna om egenkontroll (26 kap. 19 § miljöbalken) och de allmänna hänsynsreglerna (2 kap. miljöbalken) ligger båda som bas för all tillsyn enligt miljöbalken.

#### 2.1.1 Miljöbalken 11 kap. Vattenverksamhet – dammar och dammsäkerhet

I 11 kap. miljöbalken definieras en *damm* som en anläggning vars syfte är att dämna upp eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material. Begreppet *dammhaveri* innebär ett okontrollerat utströmmande av det vatten, eller den blandning av vatten och annat material som dammen är avsedd att dämna upp eller utestänga<sup>4</sup>.

Dammsäkerhetshöjande åtgärder kräver normalt sett tillstånd enligt miljöbalken. Inträffar sådana händelser som kräver omedelbara och tillståndspliktiga ändrings- eller lagningsarbeten finns möjligheten att få göra det utan föregående tillstånd. Ansökan om godkännande måste då sökas i efterhand.<sup>5</sup>

En viktig princip för dammsäkerheten är det *strikt* *underhållsansvar*<sup>6</sup> som ägaren av en dammanläggning för vattenreglering har. Ägaren är skyldig att underhålla dammen så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Om en damm inte skulle ge tillräckligt skydd mot dammhaveri ska dammens ägare ersätta den uppkomna skadan. Endast krigshandling eller liknande handling under väpnad konflikt, inbördeskrig etc. kan undanta ägaren från detta ansvar.

---

<sup>3</sup> Dammsäkerhet – Vägledningar och stöd.

<sup>4</sup> MB 11 kap. 4 §

<sup>5</sup> MB 11 kap. 16 §

<sup>6</sup> MB 11 kap. 17-18 §§

En damm ska klassificeras i någon av *dammsäkerhetsklasserna A, B eller C* om ett haveri i dammen ifråga skulle kunna leda till betydande konsekvenser för samhället<sup>7</sup>. Hur denna klassificering ska gå till beskrivs i Svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning<sup>8</sup> liksom i tillhörande vägledning<sup>9</sup>.

### 2.1.2 Förelägganden eller förbud om dammsäkerhetshöjande åtgärder

Normalt sett får tillsynsmyndigheter inte meddela förelägganden och förbud som begränsar ett beslut eller en tillståndsdom som vunnit laga kraft. Enligt MB 26 kap. 9 § kan dock tillsynsmyndigheten meddela sådana förelägganden eller förbud som är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada uppkommer (punkt 1) eller *gäller säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats enligt 11 kap. 24 och 25 §§ (punkt 2)*.

### 2.1.3 Förordning (2014:214) om dammsäkerhet

För ägaren av en klassificerad damm ställs speciella krav vilka utvecklas i dammsäkerhetsförordningen<sup>10</sup>. Förordningen anger krav kring:

- > Ägarens *konsekvensutredning* och dess innehåll,
- > ägarens systematiska dammsäkerhetsarbete genom ett implementerat och dokumenterat *säkerhetsledningssystem*,
- > den *helhetsbedömning* av dammens säkerhet som ägaren ska utföra vart 10:e år, samt
- > ägarens *årliga dammsäkerhetsrapportering* till tillsynsmyndigheten.

I förordningen fastställs också Svenska kraftnäts föreskriftsrätt angående innehållet i, samt omfattningen och dokumentationen av konsekvensutredningen, säkerhetsledningssystemet, helhetsbedömningen och den årliga säkerhetsrapporteringen. Svenska kraftnät har hitintills endast utnyttjat sin föreskriftsrätt angående konsekvensutredningen och tiden för inlämnandet.

Svenska kraftnät har tagit fram följande vägledningar:

- > Konsekvensutredningar och dammsäkerhetsklassificering
- > Säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering<sup>11</sup>

<sup>7</sup> MB 11 kap. 24-26 §§

<sup>8</sup> Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning enligt 2 § förordning (2014:214) om dammsäkerhet

<sup>9</sup> Konsekvensutredningar och dammsäkerhetsklassificering - Vägledning avseende Affärsverkets svenska kraftnäts föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning enligt 2 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet.

<sup>10</sup> Förordning (2014:214) om dammsäkerhet

<sup>11</sup> Säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering – En vägledning från Affärsverket svenska kraftnät jml.5-8 §§ förordning (2014:214) om dammsäkerhet.

Ägare av dammar som utgör riskanläggningar enligt förordning (2013:319) om utvinningsavfall är undantagna från kravet om säkerhetsledningssystem<sup>12</sup>, då motsvarande krav om säkerhetsledningssystem redan finns i den förordningen.<sup>13</sup>

## 2.2 Dammsäkerhetstillsyn och ”principen om dammsäkerhet”

### ”Principen om dammsäkerhet”

I regeringens proposition 2013/14:38 Dammsäkerhet anges att det är angeläget att *alla rimliga åtgärder vidtas för att förhindra ett dammhaveri*. Där beskrivs också vikten av att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. tillämpas, i synnerhet den generella *försiktighetsprincipen* som gäller för alla verksamhetsutövare. En annan viktig princip är avvägningen mellan en åtgärds kostnad och nyttan som den tillför, den så kallade *rimlighetsavvägningen*.

Klassificeringssystemet innebär att dammar, med utgångspunkt från de konsekvenser som kan uppkomma i händelse av ett haveri, indelas i dammsäkerhetsklass A, B, C eller dammar utan klass. I propositionen framgår regeringens intention att utrymmet för ekonomiska avvägningar kontra säkerhet ska differentieras mellan dammar i olika dammsäkerhetsklasser. Detta ger även en grund för differentiering av det dammsäkerhetsarbete som dammägaren ska bedriva, avseende dimensionering, investering, underhåll, egenkontroll mm, *utifrån de potentiella konsekvenserna av ett haveri*.

*Differentieringen bör även påverka dammsäkerhetstillsynen, vilket återspeglas i differentieringen av tillsynsavgifternas storlek. Syftet med tillsynen är att säkerställa att ägare av klassificerade dammar bedriver sin verksamhet på sådant sätt att de uppfyller principen om dammsäkerhet, dvs. att alla rimliga åtgärder vidtas för att förhindra ett haveri, i beaktande av den rimlighetsavvägning som följer av anläggningens dammsäkerhetsklass.*

## 2.3 Resurser och kompetens

### 2.3.1 Personella resurser och kompetens

För tillsyn av dammsäkerhet bör dammsäkerhetshandläggaren inneha goda kunskaper inom följande områden:

- > Dammsäkerhet, dammar och dammteknik
- > Samhällets krisberedskap

<sup>12</sup> Förordning (2014:214) om dammsäkerhet, 6 §

<sup>13</sup> Förordning (2013:319) om utvinningsavfall, 57 §

- > Allmän tillsynskompetens (i vilket pedagogik, kommunikation och allmän social kompetens ingår)
- > Statstjänstemannarollen
- > Juridik (kännedom om miljöbalken med vissa tillhörande förordningar m.fl.)

Vad gäller de två första punkterna bedömer Svenska kraftnät att kompetensnivån hos länsstyrelsernas dammsäkerhetshandläggare kan differentieras beroende på antalet dammar i de olika dammsäkerhetsklasserna inom respektive län, där kompetensen givetvis ska vara högst för tillsynen av dammar i de högsta dammsäkerhetsklasserna.

Storleken på länsstyrelsens erhållna intäkter från tillsynsavgifterna beror på antalet dammanläggningar med klassificerade dammar i länet och dammarnas klass. Detta påverkar de personella resurserna genom länsstyrelsens möjlighet att ha dammsäkerhetshandläggare med specifik kompetens inom dammsäkerhetsområdet anställda.

### 2.3.2 Ekonomiska resurser

#### **Årliga tillsynsavgifter**

Ekonomiska resurser för länsstyrelsens tillsyn av klassificerade dammar ges framför allt genom de årliga tillsynsavgifterna<sup>14</sup> som ägaren av en klassificerad damm ska betala till länsstyrelsen efter fakturering. Genom länsstyrelseinstruktionen<sup>14</sup> fastställs att intäkterna från tillsynsavgifterna ska disponeras av den länsstyrelse som utför tillsynen.

I dammsäkerhetsutredningen<sup>15</sup> gjordes en uppskattning av den tid för tillsyn som bör läggas på klassificerade dammar, liksom en bedömning av storleken på de årliga tillsynsavgifterna:

Dammsäkerhetsklass	Uppskattad tid för tillsyn / år	Årlig tillsynsavgift *
A	15 dagar	96 000
B	5 dagar	32 000
C	1 dag	6 400

\* Avgift utgår för den högst klassificerade dammen inom en dammanläggning

<sup>14</sup> Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion § 66 punkt 3)

<sup>15</sup> Dammsäkerhet, tydliga regler och effektiv tillsyn, SOU 2012:46

## 2.4 Kunskap om dammanläggningar och haverikonsekvenser

Tillsynen av dammsäkerhet ska utgå från ett *konsekvensbaserat angreppssätt*. Detta fastställs genom ”principen om dammsäkerhet”, och dammsäkerhetsregleringens införande av dammsäkerhetsklasser vilka utgår från graden av samhällelig konsekvens vid ett ev. haveri.

Grundförutsättningen för en effektiv tillsyn utifrån ett konsekvensbaserat angreppssätt är att länsstyrelsen:

- > har kunskap om vilka tillsynsobjekt som är relevanta för tillsynen,
- > har kunskap om tillsynsobjektens potentiella konsekvenser, samt
- > har tillräckliga resurser för att planera och genomföra tillsyn på dessa objekt.

Denna kunskap erhålls genom dammägares konsekvensutredningar, årlig dammsäkerhetsrapportering samt helhetsbedömning, se nedan.

### 2.4.1 Konsekvensutredningar och beslut om klass

Konsekvensutredningarna och besluten om dammsäkerhetsklass ger grundläggande information om vilka objekt som berörs av dammsäkerhetsregleringen och vilka konsekvenser ett haveri skulle medföra.

### 2.4.2 Årlig dammsäkerhetsrapport

Ägare av dammar som placerats i en dammsäkerhetsklass ska redovisa en årlig dammsäkerhetsrapport<sup>16</sup> till tillsynsmyndigheten. Rapporten ger tillsynsmyndigheten information om ägarens övergripande arbetsätt, egenkontrollarbete och eventuella brister och svagheter som kvarstår eller framkommit under året. Tillsynsmyndigheten kan med stöd av denna information identifiera tillsynsbehov inför planeringen och prioriteringen av tillsynen.

I Svenska kraftnäts vägledning avseende säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering<sup>11</sup> ges en utförlig beskrivning om rapporteringens tre olika delar:

- > Företagsrapporten med verksamhetsövergripande beskrivning av företagets organisation och dammsäkerhetsarbete
- > Tabellen över dammbeståndet med uppgifter om egenkontrollen
- > Anläggningsrapport med uppgifter om egenkontrollen och åtgärdsbehov

---

<sup>16</sup> Förordningen (2014:214) om dammsäkerhet, 8§ Dammsäkerhetsrapport

### 2.4.3 Slutrapport från helhetsbedömningen

Dammsäkerhetsförordningen anger att ägaren till en klassificerad damm vart 10:e år ska utföra en helhetsbedömning av dammens säkerhet och verksamhetens organisation. Bedömningen ska dokumenteras.

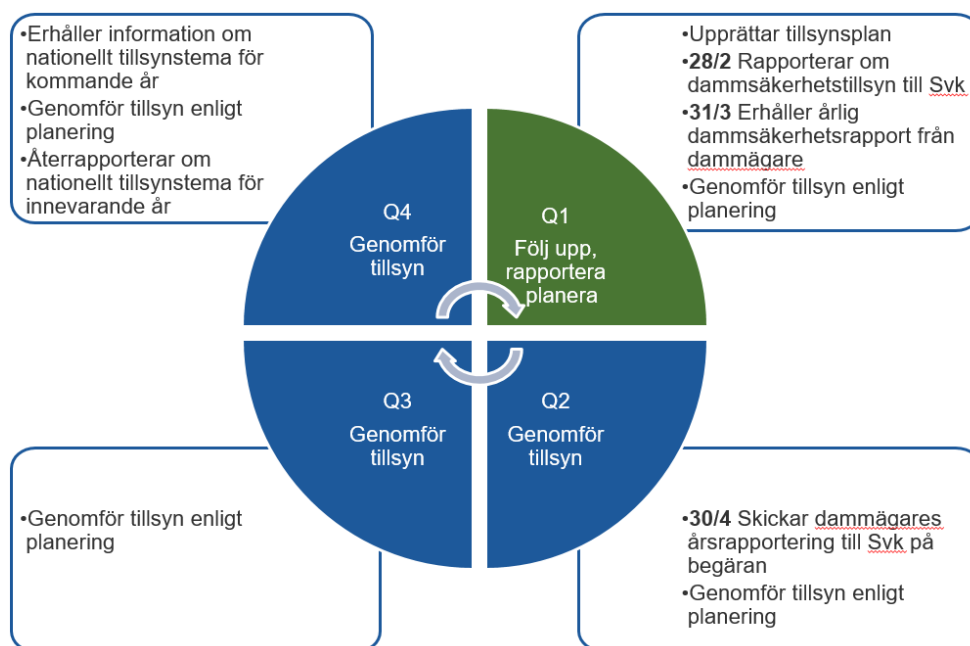
Syftet med helhetsbedömningen är att avgöra om dammens konstruktion och funktion motsvarar krav i aktuell reglering, aktuella nationella och internationella föreskrifter och standarder, samt aktuella krav avseende säkerhetsnivå. Den ska ange om den aktuella dammsäkerhetsorganisationen och verksamheten är tillräcklig för att säkerställa att säkerhetsnivån uppfylls fram till nästa helhetsbedömning. Det ska även bedömas om organisatoriska eller strukturella förändringar behöver genomföras för att säkerställa en ändamålsenlig säkerhetsnivå utgående från respektive damms dammsäkerhetsklass.

I Svenska kraftnäts vägledning Säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering<sup>11</sup> ingår en beskrivning av vad en slutrapport från en helhetsbedömning bör innehålla, samt former för dialog mellan dammägare och länsstyrelse i samband med genomförande av bedömningen och redovisning av rapporten.

## 3 Planering och prioritering

### 3.1 Dammsäkerhetstillsynens årscykel

Planering och prioritering av tillsynen utgör en viktig del av tillsynsarbetet. Nedan ges ett översiktligt förslag på hur länsstyrelsens dammsäkerhetstillsyn enligt planer och program kan bedrivas under en årscykel:



Figur 2. Årscykel för länsstyrelsens dammsäkerhetstillsyn

Kommentarer till årscykeln:

- > I länsstyrelsernas tillsynsplanering av årets arbete rekommenderar Svenska kraftnät att särskilda tillsynsprogram för dammanläggningar med klassificerade dammar tas fram, läs mer under punkten 3.3.
- > Aktiv dammsäkerhetstillsyn utförs under hela året i enlighet med tillsynsplaner, tillsynsprogram och eventuellt nationellt tillsynsystema, och justeras efter behov.
- > Länsstyrelsernas årliga rapportering av föregående års dammsäkerhetstillsyn, samt planering för det innevarande årets tillsyn skickas till Svenska kraftnät senast 28 februari.
- > Svenska kraftnät sammanställer och utvärderar länsstyrelsernas tillsynsrapportering och skriver rapport.
- > Dammägarna ska senast 31 mars skicka de årliga dammsäkerhetsrapporterna till tillsynsmyndigheten. Länsstyrelserna granskar innehållet i rapporteringen och justerar vid behov årets tillsynsplanering, se mer under avsnitt 3.2.

- > Länsstyrelsen skickar senast 30 april in begärda delar av ägarnas dammsäkerhetsrapporter till Svenska kraftnät. Inskickandet sker i samlad form och på lämpligt sätt, beroende på materialets känslighet och ev. behov av sekretess.
- > Svenska kraftnät sammanställer och utvärderar ägarnas dammsäkerhetsrapportering och skriver rapport.
- > Länsstyrelsen återrappporterar under hösten resultatet av årets nationella tillsynsystema.
- > Både tillsynsrapporteringen, återrappporteringen av det nationella tillsynsystemat och ägarnas dammsäkerhetsrapportering ingår som underlag i Svenska kraftnäts årliga rapportering till regeringen om utvecklingen av dammsäkerheten i landet.
- > Innan årets slut meddelar Svenska kraftnät länsstyrelserna nästa års tillsynsplaner.

## 3.2 Behovsutredning och tillsynsplan

### 3.2.1 Behovsutredning och register

I miljötillsynsförordningen (2011:13) beskrivs hur den operativa tillsynsmyndigheten ska ta fram en *behovsutredning*<sup>17</sup>. Denna ska beskriva omfattningen av den miljöbalktillsyn som förväntas krävas under den kommande treårsperioden för att bedriva en tillräcklig och effektiv tillsyn. Dammsäkerhetstillsynens specifika behov ska beskrivas i behovsutredningen.

### 3.2.2 Tillsynsplan och resurser

Tillsynsmyndigheten ska årligen ta fram en *tillsynsplan* baserad på behovsutredningen. Planen ska omfatta de olika ansvarsområdena inom miljöbalktillsynen och syftar till att fördelning av tillgängliga resurser under kommande period ska ske på ett så effektivt sätt som möjligt<sup>18</sup>.

Dammsäkerhet bör behandlas som ett eget tillsynsområde i denna plan och resurser ska finnas särskilt utpekade för detta ändamål.

Resurser för dammsäkerhetstillsyn finns tillgängliga genom intäkterna från de tillsynsavgifter som länsstyrelsen får från ägaren av de dammsäkerhetsklassificerade dammarna. Den årliga resurstilldelningen för dammsäkerhetstillsynen bör åtminstone uppgå till denna nivå.

<sup>17</sup> Miljötillsynsförordning (2011:13) 1 kap. 6 §

<sup>18</sup> Miljötillsynsförordning (2011:13) 1 kap. 8-10 §§



### 3.3 Tillsynsprogram och prioriteringar

I miljötillsynsförordningen ställs krav på att det ska tas fram tillsynsprogram för vissa tillsynsobjekt som omfattas av 9 kap. i MB. Programmet ska utgå från den framtagna tillsynsplanen, och ska, med hänsyn till tillgängliga resurser, utgöra en årsplanering och prioritering av när och hur tillsyn ska bedrivas gentemot de olika tillsynsobjekten. Planeringen ska utgå från vilka risker dessa objekt utgör för miljön och intervallet på tillsyn ska avspglas i detta.

Dammsäkerhetstillsyn enligt 11 kap. miljöbalken omfattas inte av detta krav. Svenska kraftnät förespråkar ändå att tillsynsmyndigheten arbetar på ett likartat sätt även inom tillsynsområde dammsäkerhet, och att tillsynsprogram tas fram för klassificerade dammar, i första hand för dammar i dammsäkerhetsklass A och B.

Grunden för ett tillsynsprogram för dammsäkerhetstillsynen är dammsäkerhetsklass och dammhaverikonsekvenser, dammens säkerhetsstatus, åtgärdsbehov enligt dammägares årliga dammsäkerhetsrapportering samt slutrapportering av helhetsbedömningar. Detta inkluderar även utvecklingsbehov avseende rutiner och resurser för verksamheten.

#### 3.3.1 Prioriteringsgrunder

Följande information ger handläggaren en möjlighet att planera och prioritera aktiviteter.

- > **Granskning av verksamhetsövergripande frågor (Systemtillsyn):** Behov framkommer genom årsrapporteringen (företagsrapporten) där säkerhetsledningssystemets brister och utvecklingsbehov beskrivs. Prioritering bör ske utifrån verksamhetens komplexitet, antal dammar och dammsäkerhetsklass, identifierade utvecklingsbehov och brister, samt större förändringar i en organisation m.m. I de fall dammägaren äger dammanläggningar i flera län bör samordning av systemtillsynen ske med övriga berörda län.
  - I korthet prioriteras verksamheter där brister och utvecklingsbehov rapporterats. Verksamheter med många dammar i högre dammsäkerhetsklass prioriteras före mindre verksamheter med färre dammar i lägre dammsäkerhetsklass.
- > **Granskning av anläggnings specifika frågor och uppföljning av avvikelser** vilka redovisats i årsrapporteringen (anläggningsrapporten) eller i annan rapportering som t.ex. rapporteringsskyldighet enligt egenkontrollförordningen eller i helhetsbedömningen. Allvarigare avvikelser som rapporterats bör alltid följas upp. Finns det flertalet anläggningar med avvikelser av detta slag prioriteras turordning och typ av åtgärd utifrån konsekvenser av dammhaveri och avvikelsernas allvarlighetsgrad. Mycket allvarliga avvikelser bör föranleda omedelbar uppföljning.

- > **Granskning av slutrapporten från helhetsbedömning** och vidare uppföljning ger länsstyrelsen en heltäckande bild av ägarens bedömning av dammsäkerhetsstatus och åtgärdsbehov vid anläggningen, och bör alltid prioriteras i tillsynen.
- > **Medverkan vid egenkontrollaktiviteter** kan fylla olika syften, exempelvis:
  - Att öka kunskapen om en anläggning
  - Att få förståelse för hur ägarens rutiner tillämpas i praktiken
  - Att stärka kontakten med ägaren

Medverkan vid olika egenkontrollaktiviteter kan bidra till handläggarens förståelse av både den enskilda anläggningen och ägarens arbetssätt.

Om det finns behov av att prioritera medverkan vid egenkontrollaktiviteter bedöms följande parametrar och omständigheter medföra högre prioritet:

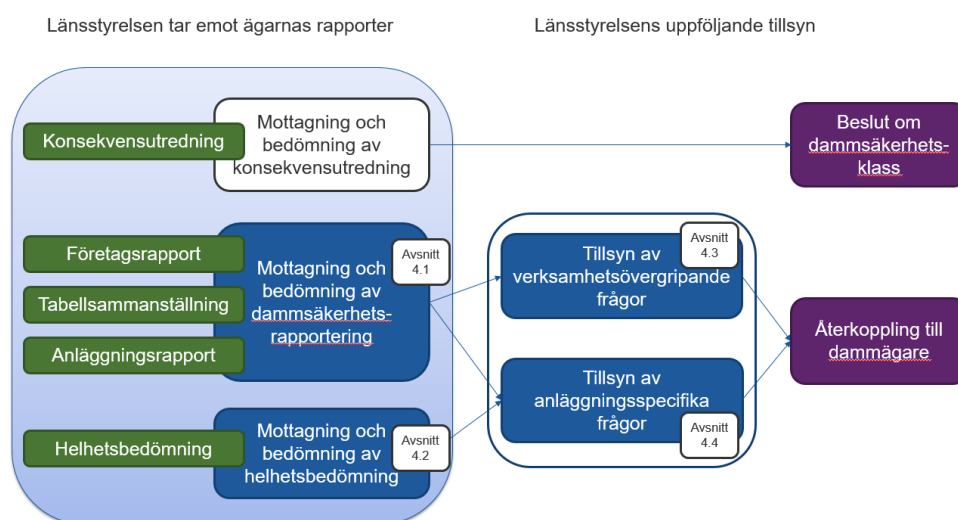
- Hög dammsäkerhetsklass
- Information om allvarliga rapporterade svagheter har inkommit till tillsynsmyndigheten genom årsrapportering eller annan rapportering, som motiverar behov av besök på platsen.
- Ägarens kunskap om dammsäkerhet och vana av tillsyn bedöms vara låg. Ägare med små resurser, där informationen om ägarens arbetssätt är begränsad utifrån årsrapporteringen, bör också prioriteras.
- Länsstyrelsens kunskap om ägaren är begränsad.
- Lång tid har förflutit sedan senaste tillsynsbesöket.

Oavsett ovan nämnda generella prioriteringsgrunder kan det finnas specifika förhållanden att beakta. Uppstår situationer där det finns skäl till akut, händelsestyrd tillsynen bör detta prioriteras före den planerade tillsynen. Se vidare avsnitt 5, Händelsestyrd tillsyn.

## 4 Genomförande av planerad tillsyn

Länsstyrelsens dammsäkerhetstillsyn bör i huvudsak utgöras av *planerad och egeninitierad tillsyn*. Förutom den planerade tillsynen sker även *händelsestyrd tillsyn*, se avsnitt 5.

I huvudsak utgår den planerade tillsynen från de speciella krav som ställs på ägare av klassificerade dammar enligt dammsäkerhetsförordningen. En schematisk bild av denna tillsyn presenteras här:



Figur 3. Översiktlig beskrivning av planerad tillsyn i enlighet med dammsäkerhetsförordningens krav på ägare av klassificerade dammar. De rapporteringskrav som ställs på ägare av klassificerade dammar symboliseras med gröna boxar. De blå boxarna visar länsstyrelsens hantering av dessa rapporter och uppföljande tillsyn. Boxarna i lila färg visar på resultatet av dessa tillsynsinsatser. Läs mer under respektive avsnitt.

### 4.1 Dammsäkerhetsrapportering

Varje år ska ägaren av en klassificerad damm lämna in en rapport om dammens egenskaper och de åtgärder som vidtas vid drift och underhåll av dammen för att förhindra ett dammhaveri och för att begränsa skador till följd av ett sådant haveri.<sup>19</sup>

#### 4.1.1 Initiering av ägarens dammsäkerhetsrapportering

I Svenska kraftnäts vägledning Säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering<sup>11</sup> finns information och vägledning om hur rapporteringen går till. Vägledningen och mallar till ägarna inför upprättandet av företagsrapport, tabell samt anläggningsrapporter kan hämtas från Svenska kraftnäts webbplats [www.svk.se/dammsakerhet](http://www.svk.se/dammsakerhet).

<sup>19</sup> Förordning (2014:214) om dammsäkerhet, 8 §.

Krav på ägaren att årligen lämna dammsäkerhetsrapportering till tillsynsmyndigheten finns inskrivet i Dammsäkerhetsförordningen. Svenska kraftnät föreslår att länsstyrelserna ändå informerar vissa, framför allt ovana eller nya dammägare, om rutinerna för årsrapporteringen.

#### 4.1.2 Mottagningskontroll och bedömning av ägarens dammsäkerhetsrapportering

Svenska kraftnäts stöd för länsstyrelsens mottagning och bedömning av dammsäkerhetsrapporteringens tre delar *Företagsrapport* (i vilken säkerhetsledningssystemet utgör en stor del), *Tabell* och *Anläggningsrapport* finns på Svenska kraftnäts webb, på [www.svk.se/dammsakerhet](http://www.svk.se/dammsakerhet). Syftet med stödet för mottagningskontroll är att säkerställa att omfattningen av den inkomna rapporteringen är tillräcklig. Om länsstyrelsen bedömer att väsentlig information saknas, om informationen är ofullständig eller uppvisar andra former av brister bör länsstyrelsen begära in komplettering av ägaren.

Mottagningskontrollens yttersta syfte är att identifiera behov av efterföljande tillsyn på verksamhets- och/eller anläggningsnivå. Om allvarliga avvikelser upptäcks kan det påverka behovet av, och tidpunkten för uppföljande tillsyn, se avsnitt 3, Planering och prioriteringar.

##### **Granskning och bedömning av företagsrapporten**

I företagsrapporten tas verksamhetsövergripande frågor upp. Dammägaren ska här översiktligt beskriva sin organisation och de metoder, rutiner och instruktioner som sammantaget utgör säkerhetsledningssystemet. Ägaren har stor frihet att anpassa och utforma säkerhetsledningssystemet så att det passar den egna organisationen.

##### **Granskning och bedömning av tabellen**

Tabellen ska innehålla vissa uppgifter om dammsäkerhet för ägarens samtliga klassificerade dammar. Sammanställningen kan bl.a. vara till hjälp för länsstyrelserna att samordna tillsynsaktiviteter som t.ex. granskning av företagsrapporter för ägare som har dammanläggningar i flera län.

##### **Granskning och bedömning av anläggningsrapporten**

Anläggningsrapporten ska ge en lägesredovisning av dammsäkerhetsarbetet vid den specifika anläggningen under året, t.ex. utförd tillståndskontroll, drifterfarenheter, händelser och åtgärder. Ägaren ska här lämna en samlad bedömning av dammsäkerheten, och eventuella behov av åtgärder och driftbegränsningar vid anläggningen.

## 4.2 Tillsyn i samband med helhetsbedömningar

### 4.2.1 Planläggning och dialog

En helhetsbedömning över dammens säkerhet ska utföras minst vart 10:e år. Det är dammägaren som bestämmer tidpunkten för när denna bedömning ska göras.

Svenska kraftnät tolkar förordningen som att en helhetsbedömning bör utföras senast tio år efter det att beslut om dammsäkerhetsklass fattats. Dammägare med många dammanläggningar sprider lämpligen ut genomförandet så att det blir en jämn fördelning över åren. I årsrapporteringens tabellsammanställning ska dammägare ange de år då helhetsbedömningarna planeras att utföras. Svenska kraftnät rekommenderar att dammägaren och länsstyrelsen har en tidig dialog om planläggning, genomförande och redovisning av helhetsbedömningen.

Dammägares arbete inför utförandet helhetsbedömning kan pågå under flera år, beroende på vilka sammanställningar av underlag, utredningar, inspektioner, etc. som behöver göras.

#### 4.2.2 Delgivning och redovisning av helhetsbedömningen

Dammägaren delger den underskrivna sammanfattningen av slutrapporten från helhetsbedömningen till berörd länsstyrelse. Detta görs lämpligen direkt när rapporten är färdigställd, eller senast i samband med inlämning av nästkommande årsrapportering. Läs mer i Vägledningen Säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering<sup>11</sup>.

I samband med delgivningen av helhetsbedömningen är det även lämpligt att ägaren och länsstyrelsen har en dialog, och att ett möte anordnas där ägaren redovisar helhetsbedömningen för länsstyrelsen och möjlighet för frågor ges.

#### 4.2.3 Länsstyrelsens mottagning och bedömning av helhetsbedömning

Länsstyrelsen kan använda Svenska kraftnäts stöd för mottagning och granskning av helhetsbedömningen som finns på Svenska kraftnäts webb, [www.svk.se/dammsakerhet](http://www.svk.se/dammsakerhet), för ev. prioriteringar och urval av tillsynsområden inför den uppföljande tillsynen. Länsstyrelserna bör företrädesvis koncentrera sin granskning på avsnitten "Resultat", "Samlad säkerhetsbedömning" samt "Avvikelse och åtgärdsbehov".

Om det vid granskningen av slutrapporten uppstår oklarheter kan länsstyrelsen diskutera detta vid ägarens redovisning. Länsstyrelsens granskning och bedömning bör utmynna i ett skriftligt utlåtande av helhetsbedömningen som delges ägaren.

### 4.3 Verksamhetstillsyn

#### 4.3.1 Om verksamhetsövergripande tillsyn

En verksamhetsövergripande tillsyn vid en stor och komplex organisation kan kräva omfattande resurser både avseende antalet engagerade tillsynshandläggare och ev samordning med andra länsstyrelser, och medverkande resurser från företags sida. Lämpliga tillfällen för en sådan tillsyn kan t.ex. vara i samband med genomförandet av planerade stora förändringar inom verksamheten. Om en dammägares årsrapportering påvisar systematiska brister i arbetet (exempelvis tidigare

påtalade brister som inte åtgärdats, likartade brister som återkommer i rapporteringen år efter år, otydligheter i organisationsstrukturen etc.) eller där rapporteringen saknar viktig information om hur verksamheten fungerar, kan detta vara incitament för att prioritera en verksamhetsövergripande tillsyn av valda delar av denna verksamhet.

Avser tillsynen en mindre ägare till någon eller några enstaka anläggningar i lägre dammsäkerhetsklass kan rutiner och resurser för dammsäkerhetsarbetet direkt anpassas för den specifika anläggningen. Tillsynen blir då också mindre omfattande. En verksamhetsövergripande tillsyn kan i dessa fall kombineras med anläggnings-tillsyn vid någon eller några av dammägarens anläggningar. På detta sätt kan ägaren ge konkreta exempel på hur de olika rutinerna tillämpas direkt i verksamheten.

För små verksamheter kan nödvändig dokumentation av säkerhetsledningssystemet utgöras av en manual för drift, tillstånd och underhåll samt rutiner för beredskap. Vid tillsynsmötet kan denna dokumentation gås igenom.

#### 4.3.2 Planering och genomförande av uppföljande tillsynsmöte

Eftersom den verksamhetsövergripande tillsynen kan beröra flera av verksamhetens fackområden krävs en god framförhållning. Ägaren bör i god tid få information om vad tillsynen är tänkt att omfatta så att personer med rätt kompetens och ansvar kan medverka. Det kan krävas betydande förberedelser från både ägarens och länsstyrelsens sida, och inläsning av det material som kommer att behandlas för att tillsynen ska kunna utföras så effektivt som möjligt.

Tillsynen sker i första hand i sammanträdesform. Den föregås med fördel av en dialog mellan tillsynsmyndigheten och dammägaren för att förtydliga mötets syfte, dagordning samt behov av information, dokumentation, mm. Mindre oklarheter kan redas ut redan i denna förberedande dialog.

Flera dammägare bedriver sin verksamhet i flera län. Stora samordningsvinster kan uppnås om granskningen och uppföljande tillsyn av t.ex. säkerhetsledningssystemet kan utföras av berörda länsstyrelser i samverkan. (Läs mer om Samverkan mellan länsstyrelser, avsnitt 7.2) Det kan rekommenderas att minst två handläggare deltar i denna form av tillsynsmöten, där de olika rollerna vid mötet kan delas upp i förväg, t.ex. att en leder och för ordet medan den andra sköter dokumentationen av mötet.

Verksamhetstillsynen kan även utgå från någon eller några utvalda punkter i check-listan, eventuellt med koppling till det av Svenska kraftnät utpekade nationella tillsynsystemat för året.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Se avsnitt 7.1, Samverkan mellan Svenska kraftnät och länsstyrelsen

### 4.3.3 Dokumentation

Dokumentationen av den utförda tillsynen är en viktig del av tillsynsarbetet. Dokumentationen bör bestå av ett formellt protokoll av vad som behandlats under tillsynsmötet, och vad som överenskommit. Protokollet bör sändas till ägaren som dokumentation från tillsynsbesöket. I vissa fall kan länsstyrelsen behöva skriva förelägganden till ägaren med tidsangivelser för när ev. åtgärder ska vara utförda.

## 4.4 Anläggningstillsyn

Anläggningsspecifik dammsäkerhetstillsyn syftar bl.a. till att säkerställa att de rutiner och metoder som finns beskrivna i säkerhetsledningssystemet även tillämpas på ett tillfredsställande sätt vid en anläggning. Förutom detta ska givetvis även identifierade och rapporterade svagheter och brister och anläggningens funktion och skick diskuteras under tillsynen. Genomgång och uppföljning av helhetsbedömningar utgör också tillsyn på anläggningsnivå.

### 4.4.1 Anläggningstillsyn, när och hur?

Tillsynen genomförs utifrån det framtagna tillsynsprogrammet. Programmet grundar sig i information, eller eventuell brist på information, som erhållits genom dammägarens dammsäkerhetsrapportering, helhetsbedömningen, ev. uppföljning av tidigare tillsyn samt utifrån eventuella uppgifter som erhållits från tredje man.

I första hand bör anläggningar prioriteras där avvikelser rapporterats, och bland dessa sker prioriteringen utifrån avvikelsernas allvarlighetsgrad och art, samt lämpligen utifrån dammsäkerhetsklass.

Frågor om de brister som ska diskuteras bör beröra *hur bristerna hanteras och planerna för åtgärder*. Diskussioner kan även föras om de identifierade bristerna kan komma att *föranleda förändringar i rutiner* för den berörda anläggningen och/eller mer *övergripande justeringar av rutiner* för dammägarens hela anläggningsportfölj.

Anläggningar med dammar i dammsäkerhetsklass A bör, även om inte avvikelser rapporterats, prioriteras högt.

Anläggningstillsynen kan genomföras i olika omfattning. Oklarheter i årsrapporteringen kan redas ut genom dialog med dammägaren, t.ex. genom att begära förtydliganden eller kompletteringar. I vissa fall kan förelägganden behövas.

### 4.4.2 Förberedande arbete

Om en mer djupgående tillsyn skulle behövas, t.ex. efter en allvarlig händelse eller incident vid anläggningen, efter en utförd helhetsbedömning där svagheter rapporterats, eller i samband med planerade eller redan utförda dammsäkerhetshöjande åtgärder i enlighet med 11 kap. 16 § miljöbalken (läs mer i avsnitt 5.3.1), kan denna inledas med ett möte där berörd anläggning diskuteras. För att ge ägaren möjlighet

att ge så relevanta svar som möjligt bör det huvudsakliga syftet med det kommande tillsynsmötet i god tid definieras och kommuniceras med ägaren. En översiktlig agenda bör även tas fram inför mötet.

Anläggningstillsynen bör föregås av inläsning av dokumentation om den specifika anläggningen och hur den sköts. Inläsningen syftar till att identifiera vilka särskilda frågor som behöver belysas i tillsynen. Detta tydliggör tillsynsbesökets syfte.

Handläggaren behöver gå igenom följande viktiga underlag inför ett tillsynsmöte:

- > Dammsäkerhetsrapporteringen
  - Eventuella avvikelser för anläggningen som rapporterats i årets och föregående års rapportering.
  - Åtgärdsplaner för de identifierade avvikelserna.
  - Översiktlig genomgång av ägarens arbetssätt enligt företagsrapporten.
- > Ev. helhetsbedömning och dess åtgärdsplan
- > Anteckningar och ev. protokoll från tidigare tillsynstillfällen

Finns det rapporterade incidenter, avvikelser eller brister i rapporteringen som behöver klargöras bör det kontrolleras om det finns liknande avvikelser vid dammägarens övriga anläggningar. Under kontrollen av föregående års rapportering säkerställs att det inte finns motstridig eller saknad information i årets rapportering. Svenska kraftnäts framtagna stöd för mottagningskontroll kan vara en hjälp att identifiera eventuella brister, och för att identifiera tillsynsbehov.

#### 4.4.3 Genomförande

Har brister, avvikelser och händelser rapporterats bör dessa diskuteras med ägaren, och länsstyrelsen kan begära in en plan för hanteringen av avvikelserna.

Det kan i vissa fall vara bra att diskutera dessa avvikelser på plats vid den berörda anläggningen, både för att få en generell bild av hur dammsäkerhetsarbetet bedrivs vid den aktuella anläggningen, hur egenkontrollen genomförs och dokumenteras, och hur det generella intrycket av anläggningen är.

För att erhålla en tydlig bild av hanteringen av anläggningen är det angeläget att deltagandet från företagets sida omfattar de befattningar som är relevanta för tillsynens frågeställningar, såsom dammtekniskt sakkunnig eller motsvarande, samt driftpersonal med erfarenhet av anläggningen.

Det är viktigt att länsstyrelsens dammsäkerhetshandläggare förhåller sig till det i förväg bestämda syftet med tillsynsmötet. Skulle frågor uppkomma som ligger utanför medverkande personers ansvarsområden är det rimligt att låta dammägaren återkomma med svar vid senare tillfälle. Det viktiga är inte att få ett svar, utan att få ett korrekt svar.



#### 4.4.4 Dokumentation

Dokumentationen av den utförda tillsynen är en annan viktig del av tillsynsarbetet. Dokumentationen bör utgöras av ett formellt protokoll av vad som behandlats under mötet, och vad man kommit överens om. Protokollet bör sändas till ägaren. I vissa fall kan länsstyrelsen behöva skriva föreläggande till ägaren med tidsangivelser för när ev. åtgärder ska vara utförda.

### 4.5 Observatör vid ägares egenkontroll

Dammsäkerhetshandläggare kan delta vid en ägares egenkontroll, t.ex. för att förstå verksamheten och hur olika rutiner tillämpas, för att utbilda sig om de specifika anläggningarna och för att förbättra relationer och skapa kontaktvägar.

Egenkontrollaktiviteter där handläggaren deltar kan vara mer omfattande aktiviteter som meddelas genom dammsäkerhetsrapporteringen, som t.ex. fördjupade inspektioner. Mer sällan förekommande aktiviteter kan t.ex. vara provtappningar. I vissa fall kan även deltagande i mer vardagliga aktiviteter så som veckoronder och dammätningar vara aktuellt. I samtliga fall bör syftet med besöket framgå tydligt för alla berörda.

Observatörsrollen till trots, kan det naturligtvis uppkomma behov av både dialog och frågor om det arbete som genomförs. Detta sker då lämpligen i dialog med ägarens representant på platsen, vanligen dammtekniskt sakkunnig.

I samband med egenkontrollaktiviteter framkommer ibland vad som vid en första bedömning kan uppfattas som allvarliga avvikelser. Uppföljande frågor från tillsynsmyndigheten om det som framkommer bör inte hanteras i direkt anslutning till, eller under besöket, utan hanteras istället vid separat tillfälle där ägaren kan presentera sin bild av det som framkommit. Den efterföljande diskussionen bör fokusera på hur planeringen för fortsatt hantering ser ut, samt om de identifierade bristerna medför risker eller osäkerheter som kan föranleda behov av tillfälliga driftbegränsningar i avvaktan på att kompletterande utredningar och permanenta åtgärder genomförts.

### 4.6 Särskilda tillsynsteman

Genom nationella teman för dammsäkerhetstillsynen kan länsstyrelsens tillsyn samordnas och inriktas på specifika områden. Syftet med dessa nationella teman är att på nationell nivå öka kunskapen och förståelsen för vissa områden och möjliggöra upprättandet av nationella lägesbilder avseende utvalda relevanta frågeställningar, vilket i förlängningen bidrar till dammsäkerhetsutvecklingen. Ett tillsynstema initieras genom att Svenska kraftnät begär in uppgifter från länsstyrelserna.

Även länsstyrelsen kan i sin planering välja ut egna teman för sin dammsäkerhetstillsyn. Dessa bör ingå i tillsynsplanen.

## 5 Genomförande av händelsestyrd tillsyn

Vad kan föranleda händelsestyrd tillsyn? Ur länsstyrelsens synpunkt skulle man kunna kalla all typ av tillsyn som inte planerats som händelsestyrd. Ibland kan dock en exakt definition av begreppet vara svår att göra. Det kan bl.a. vara svårt att definiera vad som är planerad anläggningstillsyn och vad som är händelsestyrd tillsyn, t.ex. vid den uppföljande tillsynen då brister identifierats vid granskningen av årsrapporteringen. En exakt definition är kanske inte heller det väsentliga, det viktiga är däremot att tillsynen utförs.

### 5.1 Förbered och planera

För att kunna hantera oväntade händelser och incidenter och den därefter uppföljande tillsynen krävs det att dammsäkerhetshandläggaren gjort en god planering och förberett sig på olika sätt.

Exempel på viktiga underlag och förutsättningar för att kunna hantera oförutsedda situationer kan vara:

- > Aktuellt dammregister över dammanläggningar i länet med klassificerade dammar
- > God kontakt, och upparbetade rutiner och kontaktvägar mellan ägarna och dammsäkerhetshandläggare på länsstyrelsen
- > Säkerställandet av att ägare har kännedom om länsstyrelsens funktion Tjänsteman i Beredskap (TiB)
- > God kontakt mellan länsstyrelsens dammsäkerhetshandläggare och beredskapshandläggare
- > Dammsäkerhetshandläggarens tillgång till, och förtrogenhet med aktuella beredskapsplaneringsunderlag
- > Dammsäkerhetshandläggarens deltagande i länsstyrelsens beredskapsövningar
- > Dammsäkerhetshandläggarens deltagande i förekommande Älvgruppmöten

#### **Planera för det oförutsedda**

De oförutsedda händelserna kan leda till att det som planerats inte kan genomföras enligt den framtagna planen. Redan i planeringen bör det därför avsättas resurser för oförutsedda händelser. Det kan även vara klokt att på förhand identifiera lägre prioriterade aktiviteter som vid behov kan utgå eller skjutas på till kommande år, om högre prioriterade tillsynsbehov skulle uppkomma.

#### **Kontroll av ägarens planering för nödsituationer**

I Svenska kraftnäts vägledning för Säkerhetsledningssystem, helhetsbedömning och årlig dammsäkerhetsrapportering<sup>11</sup> ingår en lista över huvudsakliga rutiner för

dammsäkerhetsarbetet för verksamheter med klassificerade dammar. Under punkten 2.3.6 – 5, ”Planering för nödsituationer”, görs en genomgång av vilka rutiner som bör finnas i ägarens säkerhetsledningssystem för att kunna genomföra åtgärder vid upptäckt av förhållanden som innebär fara för dammhaveri eller inträffat dammhaveri. Som förberedelser inför nödsituationer kan länsstyrelsens dammsäkerhetshandläggare vid tillsynsbesök kontrollera att dammägaren har utarbetat och är förtrogen med rutinerna för nödsituationer.

## 5.2 Initiering av händelsestyrd tillsyn

Den händelsestyrda tillsynen måste ofta genomföras relativt omgående, framförallt om det rör akuta händelser vid högkonsekvensanläggningar eller när tredje man begär ut information. Behovet av händelsestyrd tillsyn måste dock prioriteras mot den planerade tillsynen.

Exempel på händelser som kan föranleda händelsestyrd tillsyn är

- > Händelse/incident vid anläggning (driftsstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön, enligt 6 § förordning om verksamhetsutövares egenkontroll). Händelser av varierande allvarlighetsgrad kan ha inträffat, allt ifrån inträffat dammhaveri till andra situationer av kanske lägre allvarlighetsgrad där luckor inte kunnat öppnas eller stängas, fastfrusna pglar, tillfällig överdämning, mindre sabotage etc.
- > Information från dammägaren om investerings-/underhållsåtgärder som föranleder skyndsamt hantering. Länsstyrelsen behöver få tydlig information om vilka åtgärder ägaren önskar/behöver vidta, och hur brådskande som dessa åtgärder är. De flesta dammsäkerhetshöjande åtgärder är tillståndspliktiga och ingår inte i listan över anmälningspliktiga åtgärder i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. (Jämför 11 kap. 9 § och 19 § förordning om vattenverksamheter om anmälningsplikt istället för tillståndsplikt.) Det är därför att rekommendera att tillsammans med dammägaren definiera vilken formell juridisk hantering som åtgärden kräver.
- > Information om, och uppföljning av akuta händelser där tillståndspliktiga ändrings- och lagningsåtgärder utförs eller har utförts utan tillstånd, och där ansökan görs i efterhand enligt 11 kap. 16 § miljöbalken.
- > Inkommande klagomål eller ”orosanmälan” avseende dammsäkerhet från allmänheten.

## 5.3 Tillsyn i samband med driftstörning/incident

När en händelse rapporterats till länsstyrelsen måste myndigheten så snabbt som möjligt skaffa sig en bild av allvarlighetsgraden av den inrapporterade händelsen.

- > Vid händelser med allvarliga konsekvenser för samhället eller människors hälsa och miljö måste samhällets och dammägarens beredskapsorganisation aktiveras, och larmet om det inträffade har troligen inkommit via SOS Alarm eller länsstyrelsens TiB-funktion. Dammsäkerhetshandläggaren kan i dessa fall fungera som en resurs med sina kunskaper om såväl dammanläggningen ifråga, liksom om dammägaren och dennes organisation. Även efter den mest akuta fasen kan dammsäkerhetshandläggaren komma att delta genom att gå igenom och granska om dammägarens förmåga att hantera den akuta händelsen varit godtagbar i förhållande till graden av allvarighet av incidenten.
- > Vid mindre allvarligare händelser kan länsstyrelsens dammsäkerhetshandläggare få in en anmälan via e-post eller telefonsamtal om att något oönskat har hänt. Länsstyrelsen måste då snabbt och i dialog med dammägaren skaffa sig en bild av:
  - Vad har hänt?
  - Kvarstår faran – ska TiB/beredskapsfunktionen informeras?
  - Har någon eller något tagit skada?

Både efter allvarliga och mindre allvarliga händelser bör det i den efterföljande handläggningen redas ut

- > vad som har orsakat händelsen, och
- > vad som kan göras för att händelsen inte ska kunna upprepas.

Länsstyrelsen bör begära in, ev. i form av föreläggande, en skriftlig redogörelse från ägaren av de ovan nämnda punkterna. Har en skada skett ska redogörelsen innehålla en bedömning av omfattningen av skadan, och vad som kan och bör göras för att reparera eller återställa skadan. Eventuellt kan djupare undersökningar behöva göras för att bedöma omfattningen av skadan, och för att ta fram lämpliga åtgärder för återställande. Ovanstående uppgifter hanteras antingen av vattenverksamhets-handläggaren eller av dammsäkerhetshandläggaren, beroende på länsstyrelsens fördelning av arbetsuppgifter.

Ett föreläggande kan även innefatta krav på ägaren att utreda om ett inträffat fel vid en dammanläggning skulle kunna uppstå vid verksamhetens övriga anläggningar.

### 5.3.1 Tillståndspliktiga ändrings- eller lagningsarbeten kan få utföras direkt utan tillstånd, 11 kap. 16 § miljöbalken

Om en händelse inträffat som omgående kräver nödvändiga och tillståndspliktiga ändrings- eller lagningsarbeten finns möjligheten för ägaren att kunna göra detta direkt utan föregående tillstånd enligt 11 kap. 16 § miljöbalken. En annan situation där denna regel kan vara tillämplig är då åtgärder som strider mot tappningsbestämmelser måste utföras för att avvärja fara för liv eller hälsa eller rädda egendom

mm. Ansökan om godkännande hos mark- och miljödomstolen av ovanstående arbeten måste dock göras snarast möjligt. Länsstyrelsen bör följa arbetena och kontrollera att ansökan om godkännande verkligen görs inom rimlig tid.

### 5.3.2 Åtalsanmälan, 26 kap. 2 § miljöbalken

Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken ska tillsynsmyndigheten anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

### 5.3.3 Förelägganden om rättelse och förbud, 26 kap. 9 § miljöbalken

Länsstyrelsen får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken, föreskrifter, domar och andra beslut ska följas. I allmänhet får detta inte begränsa ett beslut om tillstånd som har rättskraft.

Även om det finns ett gällande tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar inte det länsstyrelsen från att meddela sådana förelägganden eller förbud som gäller dammsäkerhetshöjande åtgärder vid en klassificerad damm. Detta gäller även om en händelse inte anses vara av akut karaktär. Tillsynsmyndigheten ges genom denna paragraf möjligheten att säkerställa en lägsta acceptabel nivå av dammsäkerhet. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte användas.

Svenska kraftnät bedömer att tvingande åtgärder enligt 26 kap. 9 § miljöbalken i första hand avser dammsäkerhetshöjande åtgärder i form av driftbegränsningar, så som avsänkt vattennivå i magasinet, i avvaktan på att dammägaren vidtar mer permanenta åtgärder.

## 6 Uppföljning och utvärdering av tillsynen

Den operativa tillsynsmyndigheten ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet. Uppföljningen utgår från tillsynsplaner och tillsynsprogram, hur dessa har uppfyllts och det erhållna resultatet.

Enligt miljötillsynsförordningen får en statlig tillsynsvägledande myndighet föreskriva om rapportering från den operativa tillsynsmyndigheten<sup>21</sup>. Svenska kraftnät har i dagsläget inte för avsikt att ta fram föreskrifter kring uppföljningen och rapporteringen av länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn. Svenska kraftnät har i stället i dialog med referensgruppen för länsstyrelsernas dammsäkerhetshandläggare och handläggarna inom mailnätverket för dammsäkerhet tagit fram en mall<sup>22</sup> för årlig rapportering av länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn. Rapporteringen sammanfattar den dammsäkerhetstillsyn som utförts under föregående år och planeras inför innevarande år. Mallen är liksom alla Svenska kraftnäts vägledande dokument levande, och förändras över tid, när nya behov och omständigheter uppkommer.

Tillsynsrapporteringen utgör underlag för Svenska kraftnäts nationella uppföljning av genomförd dammsäkerhetstillsyn och årliga rapportering till regeringen om dammsäkerhetsutveckling i Sverige. Tillsynsrapporteringen ger även möjlighet för respektive tillsynsmyndighet att lyfta behov av vidare vägledning och samordning av tillsynen. Svenska kraftnäts målsättning är att rapporteringen även ska kunna utgöra ett stöd för länsstyrelsens planering av kommande dammsäkerhetstillsyn.

Rapporteringen från respektive länsstyrelse lämnas till Svenska kraftnät senast sista februari varje år. Rapporteringen ska i korthet beskriva:

- > Resurser för tillsynen.
- > Tillsynsaktiviteter som genomförts under tidigare år, samt vad som framkommit av dessa.
- > Planerade aktiviteter av vikt för det innevarande året.
- > Eventuella önskemål om vägledning och samordning.
- > Bedömning om dammsäkerheten i länet, och länsstyrelsens bedömning av den egna dammsäkerhetstillsynen under föregående år.

Svenska kraftnät sammanställer och analyserar årligen de inkomna rapporterna. Resultaten dokumenteras och ligger till grund för vidare tillsynsvägledning.

<sup>21</sup> Miljötillsynsförordningen 1 kap. 15 §: Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå får inom sitt vägledningsområde meddela föreskrifter om vilken information som en operativ tillsynsmyndighet ska lämna enligt 14 § samt hur och när informationen ska lämnas.

<sup>22</sup> Rapporteringsmall för länsstyrelsens årliga rapportering om dammsäkerhetstillsyn, [www.svk.se/aktorsportalen/dammsakerhet/](http://www.svk.se/aktorsportalen/dammsakerhet/)

## 7 Samverkan och samordning mellan myndigheter

Myndigheter som bedriver tillsyn enligt miljöbalken ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt och samverka med varandra<sup>23</sup>. Här följer några exempel på när sådan samverkan är viktig.

### 7.1 Samverkan mellan Svenska kraftnät och länsstyrelsen

Affärsverket Svenska kraftnät ska enligt sin instruktion<sup>24</sup> ge tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordningen och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete. Svenska kraftnät har tillsammans med länsstyrelserna en referensgrupp för att bl.a. analysera behov av tillsynsvägledning och stämma av nya publikationer, vägledningar etc.

En enskild länsstyrelses dammsäkerhetshandläggare är till stor del begränsad till att skapa en bild av en dammägares verksamhet inom det egna länet, vilket kan vara en begränsning i fall där ägare verkar i mer än ett län. Det kan uppkomma situationer där strukturella organisatoriska problem eller bristande resurser etc. hos en dammägare kan vara svåra att upptäcka för en enskild länsstyrelse. Svenska kraftnät har i sin roll som tillsynsvägläddande myndighet en möjlighet att skapa en nationell bild över dammsäkerheten i landet, hur ägarna arbetar, samt identifiera problem i verksamheter och anläggningar som återkommer över landet. Sammanställning och tolkning av ägarnas årliga dammsäkerhetsrapportering och länsstyrelsernas årliga rapporter om dammsäkerhetstillsyn ger förutsättningar för en nationell överblick.

Den nationella lägesbilden kan också påvisa generella problem eller osäkerheter inom hela branschen, i vissa geografiska områden eller inom specifika ”ägarkategorier”. Här kan Svenska kraftnät i samverkan med berörda länsstyrelser utarbeta särskilda riktade eller mer generella tillsynsteman.

Övergripande problem som identifierats hos en dammägare kan hanteras genom en mer övergripande systemtillsyn där ägarens säkerhetsledningssystem utvärderas. Om tillsynen avser ägare som verkar i flera län koordineras lämpligen denna tillsyn med övriga berörda länsstyrelser, se nästa avsnitt.

<sup>23</sup> Miljötillsynsförordningen (20144:13) 1 kap. 17 §

<sup>24</sup> Förordning (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät

## 7.2 Samverkan mellan länsstyrelser

Det är viktigt att kraven som ställs av tillsynsmyndigheterna blir likartade oberoende av i vilket län som en damm är lokaliserad.

För att likrikta tillsynen är samverkan mellan länsstyrelser nödvändig. Länsstyrelsegemensamma tillsynsmöten för kontroll av exempelvis en verksamhetsutövers dammsäkerhetsverksamhet och säkerhetsledningssystem, där verksamhetsutövaren har verksamhet i flera län, kan vara effektivt för de inblandade länsstyrelserna (gemensamma tillsynsbesök kan ge tidsvinster, bidra till effektivitet genom den samlade kompetensen etc.) och innebära att en och samma ägare inte behöver avsätta tid för ett antal likartade tillsynsbesök från flera länsstyrelser.

Flera vattendrag i Sverige utgör gräns mellan två län, vilket får till följd att dammanläggningar i dessa vattendrag kan vara belägna i två län. En av de inblandade länsstyrelserna kan genom avtal överlåta tillsynen över dammanläggningen till den andra länsstyrelsen. Om sådan överlåtelse inte skett ansvarar båda länsstyrelserna för tillsynen över samma dammanläggning, och tillsynen måste då samordnas.

Ett aktivt nätverkande mellan länsstyrelserna (t.ex. via den gemensamma e-postadressen [dammsakerhetshandlaggare@lansstyrelsen.se](mailto:dammsakerhetshandlaggare@lansstyrelsen.se)) kan bidra till att skapa gemensamma tolkningar av regler och lagstiftning liksom till kompetensutveckling hos handläggarna.

## 7.3 Samverkan inom länsstyrelsen

Tillsyn av säkerheten vid dammar med höga haverikonsekvenser förutsätter ett aktivt samarbete mellan enheterna för vatten och miljö och för krisberedskap.

Det finns även andra tillfällen då stora samverkansvinster kan uppnås, t. ex. för att skapa en samsyn i värderingen av vilka tillsynsobjekt som ska anses vara extra skyddsvärda och prioriteras. Exempel på områden som kan ställas emot varandra kan vara då frågor som berör dammsäkerhet kan komma i konflikt med kultur- miljö- och miljöintressen. Lagstiftningen avseende miljöanpassning av vattenkraften och arbete i enlighet med den nationella planen för detta är ett annat exempel där samarbete mellan länsstyrelsernas enheter är lämpligt med hänsyn till dammsäkerhet mm.

## 7.4 Samverkan med andra aktörer

Det kan finnas tillfällen för samverkan även med andra myndigheter som bedriver tillsyn enligt annan lagstiftning, t.ex. med räddningstjänsten vars tillsyn utgår från lagen om skydd mot olyckor, LSO. Syftet med ett sådant gemensamt tillsynsbesök måste dock innan mötet klart definieras för alla inblandade parter så att ingen tveksamhet råder avseende vilka sorters tillsyn som pågår, och vilka lagstiftningar som åberopas.



## 8 Dammsäkerhetshöjande åtgärder

### 8.1 Tillståndsprövningar

De flesta dammsäkerhetshöjande åtgärder är tillståndspliktiga enligt MB. Länsstyrelserna har en viktig roll vid dessa prövningar genom att bevaka att frågorna om dammsäkerhet inte glöms bort eller åsidosätts.

De handläggare som arbetar dammsäkerhetstillsyn bör delta i handläggningen av dessa prövningsärenden. Dammsäkerhetsfrågor bör tas upp vid såväl samråd som i länsstyrelsens yttranden till mark- och miljödomstolen och vid förhandlingen.

Några aspekter som bör bevakas är:

- > Innebär ombyggnadsåtgärderna begränsningar i avbördningsförmågan hos en dammanläggning under viss tid?
  - Sådana åtgärder kräver planering med hänsyn till hydrologiska förhållanden i vattendraget, så att genomförandet görs under perioder då sannolikheten är låg för flöden som är större än tillgänglig avbördningskapacitet. Planering och förberedande åtgärder, för hur ett flöde som är större än den tillgängliga avbördningskapacitet kan hanteras, behöver också göras. Om det planerade projektet innebär att avbördningsanordningar, som normalt används för vattennivåreglering eller som överströmningsskydd, inte är tillgängliga kräver detta särskild planering och anpassning av driften.
- > Förekommer fångdammar och andra provisorier som temporärt ersätter ordinarie damm eller system under ombyggnadsperioden?
  - För sådana fångdammar gäller att dammsäkerheten, bl.a. avseende dimensionering, utförande och kontroll under byggtiden, tillståndskontroll och övervakning under driftskedet, bör vara likvärdig med en motsvarande permanent dammbyggnad (men med hänsyn till en betydligt kortare drifttid). Provisorier gällande kraftförsörjning, övervakning, kommunikation, tillfartsvägar m.m. bör utformas med hänsyn till att minimera påverkan på viktiga funktioner. Vid behov görs förberedelser för reservfunktioner, reservmaterial, etc.
- > Förekommer arbetsmetoder som kan påverka dammsäkerheten i genomförandeskedet?
- > Finns det behov av särskild övervakning eller tätare tillståndskontroller under projektgenomförandet?
- > Finns befintlig övervakningsutrustning, vattenståndsrör etc. som bör skyddas?
- > Finns behov av särskild beredskapsplan för hantering av onormala händelser och risker under ombyggnaden?

- Beredningsplanen behöver kommuniceras med samtliga aktörer som är verksamma på anläggningen, och personer som kan bli involverade vid en eventuell händelse. Här ingår även att planen kan behöva delges till räddningstjänsten, länsstyrelsen m.fl.

Vidare bör ägaren uppmärksammas på att i samband med prövningen göra en översyn och vid behov en uppdatering av konsekvensutredningen, inklusive eventuellt förslag på ny dammsäkerhetsklassificering, vilket ska inlämnas till länsstyrelsen.

## 8.2 Dialog i samband med dammsäkerhetshöjande åtgärder

Efter det att ett nytt tillstånd erhållits från domstolen är det lämpligt att länsstyrelsen och dammägaren har ett dialogmöte där det nya tillståndet och ev. nya villkor med koppling till dammsäkerheten går igenom.

Ett sätt för dammsäkerhetshandläggaren på länsstyrelsen att följa dammsäkerhetshöjande åtgärder är att delta i möten som dammägaren håller under byggprocessen. Uppkomna problem kan där identifieras, och frågor om ev. förändringar under byggnationen som kan påverka dammsäkerheten kan diskuteras etc.