

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till dammsäkerhetslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny dammsäkerhetslag som ska ersätta den nuvarande lagen från 1984. Syftet med propositionen är att garantera att dammarna är säkra genom att regleringen av dammsäkerheten görs tydligare och mera konsekvent. I propositionen har beaktats att de nuvarande dammarna blir äldre och är i behov av grundläggande reparationer samt behoven av att reagera på förändringar i klimatet och vattenförhållandena. Propositionen är en del av en större helhet vars syfte är att förbättra beredskapen för förändringar i väder- och vattenförhållandena, i synnerhet de extrema fenomen som blir allt vanligare, och på så sätt främja anpassningen till klimatförändringen. Andra pågående lagstiftningsprojekt som betjänar samma syfte är revisionen av systemet med ersättning för översvämningsskador samt genomförandet av EU:s översvämningdirektiv.

Genom propositionen bringas regleringen av dammsäkerheten i överensstämmelse med bästa fungerande praxis som delvis har utvecklats utan stöd i lagstiftningen. Nuvarande praxis baserar sig på jord- och skogsbruksministeriets anvisningar för dammsäkerhet. Trots att anvisningarna i praktiken följs väl är de inte juridiskt bindande. Avsikten är att befästa praxis genom att grundläggande bestämmelser om dammägarens ansvar och skyldigheter tas in i den nya dammsäkerhetslagen.

Den föreslagna nya dammsäkerhetslagen innehåller bestämmelser om bl.a. planering, anläggande, underhåll och drift av dammar, beredskap för olyckor samt tillsyn över dammsäkerheten.

Något tillståndsförfarande tas inte in i lagen, utan tillståndsplikt för anläggande av dammar ska fortfarande basera sig på andra lagar, i första hand vattenlagen, miljöskyddslagen samt markanvändnings- och bygglagen. Lagförslaget kompletterar dem med dammsäkerhetsaspekter som bör beaktas i tillståndsförfarandet.

Enligt lagförslaget ska dammarna klassificeras i tre klasser enligt den skaderisk de medför. Klassen inverkar bl.a. på de utredningar som krävs av dammägaren, de säkerhetssystem som krävs vid dammen och de inspektioner som utförs vid dammen.

Genom propositionen ajourförs också sambandet mellan dammsäkerhetslagstiftningen och annan lagstiftning samt klarläggs olika aktörers ansvar för beredskapen för olyckor och i olyckssituationer.

Lagförslagets tillämpningsområde motsvarar i stora drag den nuvarande dammsäkerhetslagen. Till skillnad från nuläget ska också ovanjordiska dammar som hör till gruvdriften omfattas av den föreslagna lagen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
2.1.1 Dammsäkerhetslagen och dammsäkerhetsförordningen	4
2.1.2 Dammsäkerhetspraxis	7
2.1.3 Annan lagstiftning	9
2.1.4 Ersättning för skador som orsakats av dammolyckor.....	19
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	21
2.2.1 Dammsäkerhetslagstiftningen i vissa länder	21
2.2.2 EU:s lagstiftning.....	26
2.3 Bedömning av nuläget	28
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	33
3.1 Målsättning	33
3.2 Alternativ	33
3.3 De viktigaste förslagen.....	34
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	35
4.1 Ekonomiska konsekvenser	35
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	35
4.3 Miljökonsekvenser	36
4.4 Samhälleliga konsekvenser	36
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	37
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	37
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	37
6 ANDRA OMSTÄNDIGHETER SOM INVERKAT PÅ PROPOSITIONENS INNEHÅLL	37
DETALJMOTIVERING	39
1 LAGFÖRSLAG	39
1.1 Dammsäkerhetslag.....	39
1 kap. Allmänna bestämmelser	39
2 kap. Planering och anläggande av dammar	41
3 kap. Klassificering av dammar samt dammsäkerhetshandlingar.....	42
4 kap. Underhåll, drift och kontroll av dammar	45
5 kap. Beredskap för dammolyckor och verksamhet vid olyckor	48
6 kap. Tillsyn, tvångsmedel och ändringssökande	49
7 kap. Särskilda bestämmelser	51
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER.....	52
3 IKRAFTTRÄDANDE	53
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING	53
LAGFÖRSLAG	54
Dammsäkerhetslag	54
BILAGA	62
FÖRORDNINGSUTKAST	62

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I Finland föreskrivs om dammsäkerhet i dammsäkerhetslagen (413/1984) och dammsäkerhetsförordningen (574/1984). Dessa författningar har kompletterats med jord- och skogsbruksministeriets anvisningar för dammsäkerhet (JSM:s publikationer 7a/1997). Det anses att en damm omfattas av lagen om dess höjd är minst tre meter eller om det uppdämda ämnet kan medföra uppenbar fara för människoliv, uppenbar sanitär fara eller uppenbar betydande fara för miljön eller egendom. Det finns nästan 500 sådana dammar i Finland. Flertalet av dessa är dammar i vattendrag och ca 60 är avfallsdammar.

Dammar i vattendrag används för att dämna upp vatten på så sätt att det avviker från sitt naturliga tillstånd. Syftet är i allmänhet att främja skydd mot översvämningar, vattenkraftproduktion, vattenförsörjning, fiskodling och rekreation. Genom översvämningssvallar förhindras att översvämningar breder ut över exempelvis åkrar eller bosättningsområden och genom regleringsdammar justeras vattenståndet och vattenföringen i vattendrag i enlighet med olika mål. Grunddammar anläggs närmast i älvar och vid utloppet av små sjöar för att höja vattenståndet och bevara vattenarealen också under vattenfattiga perioder.

Med *avfallsdammar* avses dammar i vilka flytande eller fast avfall som medför olägenhet eller fara för hälsan eller miljön däms upp. Det som särskiljer avfallsdammar från dammar i vattendrag är alltså det uppdämda ämnets beskaffenhet och dess konsekvenser för hälsan och miljön. Definitionen av avfall inom ramen för begreppet avfallsdamm sammanfaller inte nödvändigtvis med definitionen av avfall enligt avfallslagen (72/1993), utan här anger termen avfall endast att avfallsdammen och i synnerhet dammbassängen fyller ett annat ändamål än en damm i ett vattendrag.

Dammar som hör till gruvdriften omfattas inte av den nuvarande dammsäkerhetslagen, utan på dem har tillämpats gruvlagens (503/1965) bestämmelser om gruvssäkerhet

och handels- och industriministeriets beslut om säkerhetsföreskrifter för gruvor (921/1975). I praktiken har emellertid dammsäkerhetslagen och dammsäkerhetsförordningen samt anvisningarna för dammsäkerhet i tillämpliga delar iakttagits vid planeringen och myndighetstillsynen beträffande gruvdammar ovan jord. I gruvor behövs dammar både ovan och under jord. Underjordiska gruvdammar används främst för att dämna upp fyllnadsmaterial från stenbrott. Gruvdammar ovan jord används för att hålla vatten och uppslammad jord åtskild från gruvan, för lagring av anrikningssand samt för sedimentering av processvattnet. I Finland finns ca 30 gruvdammar vid sammanlagt 10 gruvor. Dessutom finns ett antal arbetsdammar vid exempelvis dagbrott. Beroende på de tekniska lösningarna vid gruvorna kan det tidvis finnas ett varierande antal underjordiska dammar.

Kanaldammar har både när det gäller konstruktionen och användningsändamålet en annan ställning än de dammar som hör till den gällande dammsäkerhetslagens tillämpningsområde. På grund av kanaldammarnas särdrag ansågs det vid beredningen av den gällande dammsäkerhetslagen inte vara nödvändigt att ta in dem i lagens tillämpningsområde. Totalt finns det ca 40 slusskanaler i Finland. Utöver Saima kanal svarar Sjöfartsverket för underhållet av drygt 30 kanaler. Dessutom finns ett antal små slusskanaler som ägs av andra instanser. Fallhöjden i kanalerna varierar mellan cirka en halv och 12 meter. Kanalerna kan höra samman med jorddammar där vattennivån är högre än den omgivande marknivån. Kanalkonstruktioner kan också höra samman med en kraftverksdamm. Kanalerna är i regel betongkonstruktioner. De kan också vara konstruktioner i sten och ofta är de sprängda i berget.

Översvämningssvallar används för att förhindra att översvämningar breder ut sig över exempelvis åkrar, samhällen eller andra bebyggda områden under perioder då vattenståndet är högre än normalt. Vallar har anlagts särskilt i älvvattendrag i västra Finland. Indelningen i jorddammar och översvämningssvallar är inte alltid klar.

En damm klassificeras enligt arten av den fara den medför vid en olycka eller enligt dammens tillfälliga karaktär. Enligt jord- och skogsbruksministeriets anvisningar för dammsäkerhet klassas som P-damm en damm som vid olycka kan medföra uppenbar fara för människoliv, uppenbar hälsofara eller uppenbar betydande fara för miljön eller egendom. Enligt anvisningarna för dammsäkerhet klassas som O-damm en damm som vid olycka endast kan medföra ringa fara, och som N-damm en damm som kan medföra mindre fara än en P-damm men som inte kan betraktas som O-damm. Som T-damm klassas en tillfällig damm. En motsvarande klassificering används också för avfallsdammar.

Uppgifter om dammarna samlas in i det datasystem för dammsäkerheten som miljöförvaltningen upprätthåller. I datasystemet ingår uppgifter om dammarnas dimensionering, myndighetstillsynen och inspektioner. Datasystemet för dammar är länkat till miljöförvaltningens övriga datasystem, i vilka det finns mer allmänna uppgifter om konstruktioner i vattendrag, samt till miljöförvaltningens elektroniska ärendehanteringssystem, där de handlingar som hänför sig till dammarna registreras. Dammsäkerhetsmyndigheten ansvarar för upprätthållandet av uppgifterna i datasystemet.

I Finland finns ca 40 dammar som klassas som P-dammar. Två av dem är avfallsdammar. Antalet N-dammar är ca 220. Av dem är ca 20 avfallsdammar. O-dammarna i Finland, vilka är ca 200 till antalet, är små kraftverksdammar, regleringsdammar samt dammar i anslutning till konstgjorda vattenmagasin, dammar med naturligt foder och avfallsbassänger samt vallar. Också vissa översvämningvallar har klassificerats som dammar. Antalet klassificerade dammar varierar något eftersom ändringar av klassificeringen pågår för vissa dammars del och eftersom praxis beträffande klassificeringen av arbetsdammar och vallar varierar. I regel har arbetsdammar inte klassificerats som dammar och inte heller införts i datasystemet. Också vallar har klassats som O-dammar.

Enligt en utredning av Finlands miljöcentral som blev klar 2001 fanns vid den tidpunkten 61 avfallsdammar i Finland. Det

största antalet avfallsdammar finns inom skogsindustrin, där de används i anslutning till bassänger för hantering av avloppsvatten och kantvallar vid fabrikernas avstjälningsplatser. Också metall-, livsmedels- och kemiindustrin använder avfallsdammar.

Miljöförvaltningen förvaltar 48 statsägda dammar. Av dessa är huvudparten jord- och betongdammar som anlagts främst på 1960- och 1970-talen i samband med konstgjorda vattenmagasin som utgör skydd mot översvämningar. 41 av dessa dammar, inklusive samtliga 11 P-dammar som ägs av staten, är belägna inom områdena för Västra Finlands och Norra Österbottens miljöcentraler.

Dammsäkerheten övervakas av de regionala miljöcentralerna som fungerar som dammsäkerhetsmyndighet. Dammägarna ansvarar för dammarnas skick och säkerhet. Tillsynen över dammar som omfattas av gruvlagen sköts av Säkerhetsteknikcentralen som lyder under arbets- och näringsministeriet. Sjöfartsverket svarar för skötseln av de flesta kanaler samt övervakar säkerheten vid dem. Kanalernas driftsansvariga personal är anställd av Sjöfartsverket, men det finns planer på att lägga ut verksamheten. Den regionala miljöcentralen svarar för tillsynen över kanalerna enligt vattenlagen.

Andra författningar än dammsäkerhetslagen och dammsäkerhetsförordningen som är viktiga med tanke på dammsäkerheten är räddningslagen (486/2003), vattenlagen (264/1961), miljöskyddslagen (86/200), gruvlagen samt markanvändnings- och bygglagen (132/1999)

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Dammsäkerhetslagen och dammsäkerhetsförordningen

Dammsäkerhetslagen (nedan DSL) trädde i kraft den 1 augusti 1984. Syftet med lagen var att effektivisera säkerhetsarrangemangen vid dammar och myndighetstillsynen i samband därmed för att minska den fara som eventuella konstruktionsfel i dammar, naturförhållandena samt brister i dammars drift och underhåll eller uppsåtlig skadegörelse

kan medföra. Bakom stiftandet av lagen låg den internationella utvecklingen på området och särskilt internationella kommissionen för stora dammar International Commission on Large Dams (ICOLD) samt Förenta Nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur UNESCO:s utredningar och allmänna rekommendationer för dammsäkerhet. I regeringens proposition med förslag till dammsäkerhetslag (RP 24/1983) konstaterades emellertid också att några betydande dammolyckor inte inträffat i Finland och att säkerhetsriskerna i våra förhållanden inte kan anses vara lika stora som i många andra länder.

DSL och dammsäkerhetsförordningen (nedan DSF) har kompletterats med jord- och skogsbruksministeriets anvisningar för dammsäkerhet, de senaste från den 17 juni 1997 (JSM:s publikationer 7a/1997), vilka i stor utsträckning bestämmer dammsäkerhetsverksamheten i praktiken. Exempelvis klassificeringen av dammar nämns inte i DSL och DSF, utan den baserar sig på anvisningarna för dammsäkerhet och praxis som etablerats med utgångspunkt i dem.

Tillämpningsområde

Med en damm avses i DSL en för permanent bruk avsedd damm jämte därtill hörande konstruktioner och anordningar, oberoende av vilket material som använts vid anläggandet av dammen, hur dammen byggts och vilket ämne som uppdäms i dammbassängen (DSL 2 §). Begreppet damm avser alla dammkonstruktioner och driftskonstruktioner för uppdämningen i en och samma dammbassäng.

DSL och DSF samt anvisningarna för dammsäkerhet tillämpas på dammar vars höjd är minst tre meter. De tillämpas även på lägre dammar, om den uppdämda mängden är så stor eller bassängen innehåller ett sådant ämne att det vid olycka kan uppkomma uppenbar fara för människoliv, uppenbar sanitär fara eller uppenbar betydande fara för miljön eller egendom (DSL 3 §).

Höjden av en damm enligt DSL beräknas som höjdskillnaden mellan den lägsta punkten av dammanläggningens yttergräns och den högsta nivå som det uppdämda ämnets

yta är avsett att nå. Höjden av en grunddamm i vattendrag beräknas med avvikelse från det ovan nämnda som höjdskillnaden mellan den lägsta punkten av dammanläggningens yttergräns och dammens krön (DSF 1 §).

DSL gäller inte dammar som faller under gruvlagen, främst dess bestämmelser om säkerhet i lagens 56 och 57 §. Dessa bestämmelser gäller säkerheten vid arbete i en gruva, ett dagbrott eller en plats för grävningssarbeten samt säkerheten hos anordningar, i gruvrum eller hos dammar som har anknytning till gruvdrift eller anrikningsverksamhet. Bestämmelserna i gruvlagen gäller också utanför ett utmål eller dess hjälpområde belägna dammar med anknytning till gruvdrift eller anrikningsverksamhet.

DSL gäller inte i förordningen angående kanalverket (157/1963) avsedda kanalverk (DSL 3 §). Denna förordning upphävdes 1989 och har sedermera ersatts av förordningen om sjöfartsverket (1249/1997). Lagen gäller i tillämpliga delar också temporära dammar (arbetsdammar) (DSL 3 §).

Myndigheter

Det ankommer på de regionala miljöcentralerna att övervaka iakttagandet av DSL samt med stöd av den utfärdade förordningar och bestämmelser, räddningsväsendet undantaget. Den högsta tillsynen och styrningen utövas av jord- och skogsbruksministeriet (DSL 10 §). Räddningsväsendet ankommer på inrikesministeriets räddningsavdelning och myndigheter som lyder under detta (länsstyrelserna, de lokala räddningsmyndigheterna).

Genom beslut som jord- och skogsbruksministeriet meddelat med stöd av 3 § 2 mom. i lagen om miljöförvaltningen (55/1995) har ministeriet ordnat skötseln av den tillsynsuppgift enligt DSL 10 § som ankommer på de regionala miljöcentralerna så att ansvaret ankommer på Tavastlands, Norra Savolax, Västra Finlands, Kajanalands och Lapplands miljöcentraler.

I fråga om åtgärder som följer av underlåtenhet att iaktta vad som bestäms i DSL 4 och 5 § eller med stöd av dem gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 21 kap. 2, 3 och 4 § i vattenlagen (DSL 11 § 1

mom.). I 21 kap. 3 b § i vattenlagen sägs att kan en i 21 kap. 3 § avsedd åtgärd eller försummelse förorsaka omedelbar fara för hälsan eller avsevärd fara för annans egendom eller ett viktigt allmänt intresse, får den regionala miljöcentralen vidta behövliga åtgärder för att avhjälpa menet eller faran.

Skyldigheter som gäller dammens ägare eller innehavare

Dammens ägare är skyldig att hålla dammen i ett sådant skick att den är säker och att den inte medför fara eller skadliga eller menliga påföljder som kränker ett allmänt eller enskilt intresse (DSL 4 § 2 mom.).

Om dammens ägare av någon anledning inte kan sörja för dammens säkerhet eller fullfölja den föreskrivna skyldigheten att kontrollera säkerheten vid dammen, eller om dammen riskerar att orsaka sådan fara eller sådana påföljder som avses ovan, ska ägaren utan dröjsmål underrätta dammsäkerhetsmyndigheten om detta. Denna anmälan fråntar dock inte dammägaren eller -innehavaren skyldigheten att sörja för säkerheten vid dammen. Om den fara som dammen medför hänför sig till ett dammbrott eller överhängande fara för dammbrott ska ägaren eller innehavaren utan dröjsmål anmäla detta till nödcentralen och därefter i mån av möjlighet vidta de alarmerings- och varningsåtgärder som en nödsituation vid dammen kräver.

Det åligger dammens ägare eller innehavare att vara på det klara med vilka bestämmelser som gäller dammen och att på eget initiativ se till att de följs. De regionala miljöcentralerna bistår i ärenden som gäller tolkningen av bestämmelserna och anvisningarna. De regionala miljöcentralerna informerar dammarnas ägare eller innehavare om bestämmelserna. Detta minskar dock inte dammägarens eller -innehavarens skyldighet att själv hålla sig underrättad.

Enligt DSL 5 § ska ägaren till eller innehavaren av en damm förvara sådant material som är av betydelse med tanke på dammsäkerheten i en särskild säkerhetsmapp. Säkerhetsmappen ska förvaras så att den vid hotande olycka är lättåtkomlig för vederbörande och vid behov kan granskas av tillsynsmyndigheten. Säkerhetsmappens innehåll

fastställs i DSF 2 §. För arbetsdammar behöver ingen säkerhetsmapp sammanställas eller förvaras (DSL 3 § 3 mom.).

Säkerhetskontrollprogram

För varje damm på vilken dammsäkerhetslagen tillämpas ska uppgöras ett säkerhetskontrollprogram för att minska den skaderisk som dammen kan förorsaka. Dammens ägare eller innehavare uppgör eller skaffar programmet. Den som uppgör programmet ska ha samma kompetens som den som får planera motsvarande konstruktion. Programmet kan innehålla bestämmelser om både ordinarie kontroll och tidsbestämda granskningar (DSL 6 §).

Kontrollprogrammet ska uppgöras i god tid innan dammen blir färdig, så att det kan godkännas innan dammen tas i bruk. Ett förslag till säkerhetskontrollprogram ska sändas till den regionala miljöcentralen (DSL 7 §, DSF 3 §). Förslaget till kontrollprogram innehåller program för både den tid då dammen tas i bruk och för tiden därefter.

Om godkännandet av säkerhetskontrollprogrammet eller om ändringar i detta bestämmer den regionala miljöcentralen (DSL 7 §). I fråga om P-dammar inhämtar den regionala miljöcentralen Finlands miljöcentrals sakkunnigutlåtande innan den godkänner säkerhetskontrollprogrammet (DSF 3 §). Den regionala miljöcentralen kan av särskilda skäl helt eller delvis medge befrielse från den i 6 § avsedda kontrollskyldigheten (DSL 7 §).

Enligt förvaltningsprocesslagen (586/96) kan man hos förvaltningsdomstolen genom besvär söka ändring i ett beslut som den regionala miljöcentralen fattat beträffande kontrollprogrammet. Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

Riskutredning

För att utreda och kartlägga de skaderisker som en damm medför kan den regionala miljöcentralen bestämma att den som låter bygga, äger eller innehar en damm ska låta göra eller företa en utredning om skaderisken särskilt för befolkningen och egendomen ned-

ströms om dammen (DSL 9 §). Riskutredningen för en damm ska förnyas när detta blir nödvändigt exempelvis på grund av ny bebyggelse eller när nya konstruktioner som begränsar strömningen anläggs på ett översvämningssområde.

Riskutredningen syftar till att skapa förutsättningar för att organisera räddningsverksamhet som behövs vid en olycka och för vidtagande av åtgärder som behövs för att avvärja eller begränsa en olycka samt till att fastställa dammens klass.

Riskutredningen omfattar jämförelser mellan olika typer av dammbrott, bestämning av översvämningens förlopp och uppgörande av skadebedömningar. När den skaderisk som en avfallsdamm medför bedöms ska beaktas bl.a. skadliga eller farliga komponenter som ingår i det uppdamda avfallet eller avloppsvattnet, deras egenskaper, verkningssätt och spridningsvägar samt de funktioner som i händelse av skada exponeras för ämnena.

Beredskap för dammolyckor

Beredskapen för dammolyckor syftar till att förhindra att det uppstår skador på dammen eller att se till att skadan kan upptäckas i ett så tidigt skede att det ges tillräckligt med tid för reparation av dammen eller för varning och evakuering av befolkningen.

Enligt DSF 4 § för den händelse att en olycka inträffar i en P-damm ska dammens ägare eller innehavare i den omfattning omständigheterna förutsätter färdigställa

- en plan för åtgärder som i händelse av olycka ska vidtas i fråga om vattendrag eller hydrotekniska konstruktioner;
- en utredning om material som på förhand ska reserveras för att förebygga olyckor;
- en utredning om larm och kommunikationsförbindelser till alarmcentralen;
- en utredning om den personal som dammens ägare eller innehavare har till sitt förfogande för att förebygga olyckor;
- en utredning om övriga åtgärder av dammens ägare eller innehavare till skydd för människor och egendom i händelse av olycka som föranleds av uppdamning; och

- i fråga om avfallsdammar en utredning om det uppdamda ämnets beskaffenhet och mängd.

Den som observerar eller får veta att en dammolycka har inträffat eller hotar och inte omedelbart kan avvärja faran är skyldig att omedelbart underrätta dem som hotas, göra en olycksanmälan samt att efter förmåga vidta räddningsåtgärder (28 § i räddningslagen, DSL 8 §).

Efter en dammolycka eller vid hot om en sådan är dammens ägare eller innehavare skyldig att säkerställa att en nödanmälan gjorts till nödcentralen, samt att inleda reglering av vattenföringen i vattendraget och nödreparation av dammbrottet. Räddningsmyndigheterna sörjer i enlighet med räddningslagen för de åtgärder som föranleds av dammbrottet och den översvämning som det förorsakar, vilka är alarmering av räddnings- och andra organisationer, varning, evakuering och räddande av befolkningen samt ledning av räddningsverksamheten. Den regionala miljöcentralen bidrar vid behov speciellt med åtgärder som inriktas på vattendraget och de hydrotekniska konstruktionerna, med förhandsplanering av åtgärderna och den sakkunskap som behövs när de genomförs, samt deltar så långt de lokala möjligheterna det medger också i genomförandet av åtgärderna.

2.1.2 Dammsäkerhetspraxis

Dammsäkerhetspraxis i Finland baserar sig vid sidan av DSL på jord- och skogsbruksministeriets anvisningar för dammsäkerhet. Fast dammsäkerhetsanvisningarna följs i praktiken är de inte juridiskt bindande. Ur juridisk synvinkel är de i första hand anvisningar där praxis som har ansetts vara bra har skrivits in. Dammsäkerhetspraxis har också utvecklats som en följd av den tekniska utvecklingen. En uppdatering av anvisningarna så att de skulle börja motsvara den praxis som utvecklats har beretts vid Finlands miljöcentral.

Klassificering av dammar

I praktiken klassificerar dammsäkerhetsmyndigheten dammarna enligt den fara de medför vid en olycka.

Som *P-damm* klassas en damm som vid en olycka kan medföra i DSL avsedd uppenbar fara för människoliv, uppenbar sanitär fara eller uppenbar betydande fara för miljön eller egendom. Skaderisk kan orsakas av en flodvåg som uppkommer vid brott i en damm. Uppenbar fara för människoliv, uppenbar hälsofara eller uppenbar betydande fara för miljön som är utmärkande för en P-damm kan också förorsakas till följd av mängden och beskaffenheten av den uppdämda vätskan, av ett ämne som beter sig som en vätska eller av medspolade ämnen. Klassificeringen av en damm som en P-damm säkerställs utan undantag genom en riskutredning. I fråga om P-dammar iaktas vad som i DSL 9 § 2 mom. bestäms om beredskap för att avvärja olyckor.

Som *N-damm* klassas en damm som vid en olycka kan medföra mindre fara än en P-damm, men som inte kan betraktas som en O-damm. Sålunda ska en eventuell fara betraktas som större än ringa.

Som *O-damm* klassas en damm som vid en olycka kan medföra endast ringa fara. En damm kan anses medföra endast ringa fara om den i händelse av skada uppenbart inte kan medföra fara för människoliv eller hälsofara eller, fränsett obetydliga olägenheter, fara för miljön eller annans egendom.

Planering och anläggande av dammar

Enligt DSL 4 § ska den konstruktiva säkerheten och driftssäkerheten hos en damm uppfylla sådana krav att dammen inte medför fara för säkerheten. I praktiken förutsätts att godkänt planerings- och byggnadssätt iaktas vid planeringen och anläggandet av dammar.

Planering av en damm i vattendrag ska uppfylla de krav på planer i ett vattenrättsligt ansökningsmål som anges i 43 och 45 § i vattenförordningen (282/1962). Motsvarande krav iaktas även vid planeringen av andra dammar som avses i DSL. Dammens byggherre svarar för att dammen planeras under

en tillräckligt kompetent och erfaren persons ledning och ansvar.

När dammen anläggs ska enligt anvisningarna för dammsäkerhet iaktas god byggnadssed. Byggnadsarbetet ska utföras enligt planerna och med kompetent personal som är förtrogen med sina uppgifter. Kvalitetskontrollen av arbetet ska vara oberoende av den som utför arbetet. Den som svarar för övervakningen av arbetet ska ha rätt att vid behov avbryta arbetet.

Ändringsarbetenas eventuella effekter på dammens säkerhet ska beaktas när man studerar alternativa utföranden, både under planeringen och under anläggandet. Förändringar som sker efter hand i konstruktioner och omständigheter ska följas genom kontroller och återkommande inspektioner.

I praktiken granskas dammarna innan de tas i bruk. Ibruktagningskontrollen omfattar flera fältgranskningar i byggnadsarbetets olika faser. I fråga om en ny damm ska ibruktagningskontroll med sina olika skeden alltid göras. När det gäller gamla dammar ska ibruktagningskontroll göras i samband med betydande ändringar eller reparationer.

Vid ibruktagningskontrollen utreds dammens duglighet på sådant sätt att alla faktorer som inverkar på dammsäkerheten beaktas tillräckligt. Dammens ansvariga projekterare eller någon annan behörig person ansvarar för utförandet av granskningen.

Kontroll och inspektioner

Dammkontroll enligt det säkerhetskontrollprogram som avses i 7 § i dammsäkerhetslagen omfattar i praktiken t.ex. följande:

- övervakning av vattnets eller ett annat uppdämt ämnes höjd i bassängen,
- granskning av de synliga delarna av dammkonstruktionerna samt granskning av områdena nedströms om dammen i samband med varje kontrollbesök,
- observationer och mätningar som föreskrivs i kontrollprogrammet samt övriga för dammen specifika omständigheter,
- vid avfallsdammar eventuella andra speciella frågor som berör dammsäkerheten.

Granskningar enligt säkerhetskontrollprogrammet är årsgranskning och tidsbestämd granskning. Vid *årsgranskningen* genomgås de mätningar och observationer som gjorts under året, kontrolleras mätapparaturens skick och undersöks de ställen i dammen jämte utrustning och anordningar som kräver reparation.

Vid årsgranskningen kontrolleras och uppdateras också person- och kontaktuppgifterna och övriga uppgifter i säkerhetsprogrammet för dammen.

Tidsbestämd granskning ska enligt anvisningarna för dammsäkerhet utföras med högst fem års mellanrum. Tidpunkten för den första tidsbestämda granskningen räknas från tidpunkten för ibruktagningsskontrollen.

En företrädare för dammägaren eller -innehavaren, dammsäkerhetsmyndigheten samt en tillräckligt kompetent och erfaren sakkunnig deltar i den tidsbestämda granskningen. I granskningen av P-dammar deltar också räddningsmyndigheten samt en sakkunnig från Finlands miljöcentral. Alla dammkonstruktioner inom ett och samma uppdämningsområde granskas vid samma granskningstillfälle oberoende av om dammkonstruktionerna har olika ägare (t.ex. jorddammar vid konstgjorda vattenmagasin och kraftverksdammar).

Vid tidsbestämd granskning granskas dammens kontroll- och årsgranskningsresultat, granskas att säkerhetshandlingarna för dammen och dess klassificering är aktuella samt förrättas granskningar av konstruktionerna. Över tidsbestämd granskning uppsätts protokoll som förvaras tillsammans med dammens säkerhetsmapp. Den dammsakkunnige ska foga en bedömning av dammens skick och säkerhet till protokollet.

Störningar

Konstruktiva och funktionella störningar som inverkar på dammsäkerheten ska enligt anvisningarna för dammsäkerhet utan dröjsmål anmälas till dammsäkerhetsmyndigheten och en rapport ska göras upp om störningen. I rapporten ska anges störningens orsak, utförda undersökningar och vidtagna åtgärder. I praktiken tillställs dammsäkerhetsmyndigheten sällan sådana störningsrapporter.

2.1.3 Annan lagstiftning

Räddningslagen

Allmänt

Med tanke på dammolyckor är räddningslagens bestämmelser om räddningsverksamhet av väsentlig betydelse eftersom det inte föreskrivs särskilt om räddningsverksamhet vid dammolyckor i DSL. Räddningslagen tillämpas på insatser för att förebygga olyckor till den del inte något annat bestäms i någon annan lag. Enligt 19 § i räddningslagen avses med förebyggande av olyckor bl.a. allmänt förebyggande av olyckor och anknytande myndighetssamarbete samt myndighetstillsyn.

Med räddningsverksamhet avses med stöd av 1 § i räddningslagen sådana skyndsamma åtgärder till följd av en olycka eller överhängande fara för en olycka som vidtas för att skydda och rädda människor, egendom och miljön samt för att begränsa skador och lindra följder. Bestämmelser om vad som ska ingå i räddningsverksamheten finns i 43 § i räddningslagen. Till räddningsverksamheten hör exempelvis att avvärja överhängande olyckor, skydda och rädda människor, miljö och egendom som är i fara, avvärja och begränsa skador, sköta efterröjning och efterbevakning samt ha hand om ledning, information, underhåll och andra stödfunktioner i anslutning till detta.

Den högsta ledningen och övervakningen av räddningsväsendet ankommer enligt 2 § i räddningslagen på inrikesministeriet. Länsstyrelserna sköter motsvarande uppgifter inom länets område. Enligt 3 § i räddningslagen ansvarar kommunerna i samråd för det lokala räddningsväsendet. Genom statsrådets beslut om räddningsområden (174/2002) indelas Finland i 22 räddningsområden. Räddningsmyndigheter inom ett räddningsområde är de högsta tjänsteinnehavarna och övriga av området förordnade tjänsteinnehavarna inom räddningsväsendet samt det lokala räddningsväsendets behöriga kollegiala organ.

Det bör noteras att det som ingår i räddningsväsendet enligt räddningslagen inte motsvarar det som ingår i räddningsväsendet enligt DSL 10 §. Enligt 1 § 2 mom. i rädd-

ningslagen avses med räddningsväsendet ett verksamhetsområde som omfattar insatser för att förebygga olyckor samt räddningsverksamhet och befolkningsskydd. Med stöd av 1 § 3 mom. i lagen om brand- och räddningsväsendet (559/1975), som var i kraft när DSL stiftades, hänfördes dock till räddningsväsendet endast åtgärder med anledning av en olycka eller naturtilldragelse som vidtas i syfte att rädda offer och avvärja eller begränsa förorsakade skador eller uppkommen fara. Begreppet räddningsväsende i DSL 10 § är därmed snävare än i den gällande räddningslagen och omfattar inte förebyggande av dammolyckor eller planering av räddningsverksamheten.

Förebyggande olyckor och planering av räddningsverksamheten

Förebyggandet av olyckor och planeringen av räddningsverksamheten enligt räddningslagen omfattar åtminstone tre nivåer: objektsnivå, regional nivå samt länsnivå. På objektsnivån betonas enskilda aktörers ansvar för förebyggande av och beredskap för farliga situationer. På den regionala nivån och länsnivån betonas samarbetet mellan dels ägaren eller innehavaren till ett riskobjekt och räddningsmyndigheten, dels samarbetet mellan olika myndigheter.

I 8 § i räddningslagen bestäms om egen beredskap för farliga situationer på objektsnivå. I paragrafen sägs att de som äger eller innehar en byggnad eller som utöver industri- eller affärsverksamhet samt ämbetsverk, inrättningar och andra sammanslutningar är skyldiga att på ifrågavarande plats och i sin verksamhet förebygga uppkomsten av farliga situationer samt att ha beredskap att vid överhängande fara skydda människor, egendom och miljön och att vidta sådana räddningsinsatser som de på egen hand förmår göra.

Enligt 9 § 3 mom. i räddningslagen ska en räddningsplan för de åtgärder som avses i 8 § göras upp för i förordning av statsrådet angivna byggnader eller andra objekt. I 9 § i statsrådets förordning om räddningsväsendet (787/2003) finns en förteckning över de objekt som avses i 9 § 3 mom. i räddningslagen. I förteckningen nämns emellertid inte

dammar. Enligt 9 § 2 mom. i förordningen om räddningsväsendet behövs ingen räddningsplan ifall det för samma objekt enligt någon annan lag än räddningslagen ska göras upp en räddningsplan, beredskapsplan eller annan motsvarande plan. De uppgifter som motsvarar uppgifterna i räddningsplanen kan då ingå i den plan som görs upp enligt annan lag.

Planeringen av räddningsverksamheten på regional nivå ankommer på det lokala räddningsväsendet på det sätt som närmare fastställs i 5 § i förordningen om räddningsväsendet. Bestämmelser om länsstyrelsens uppgifter i anslutning till planeringen av räddningsverksamheten på länsnivå finns i 3 § i förordningen. Enligt 9 § 1 mom. i räddningslagen är räddningsmyndigheterna samt andra i 6 § avsedda myndigheter och sammanslutningar som har uppgifter eller ska ge handräckning inom räddningsväsendet skyldiga att i samråd göra upp behövliga planer för räddningsväsendet.

Åtgärder för att förebygga dammolyckor vidtas framför allt med stöd av bestämmelserna i DSL. DSL:s bestämmelser är centrala också för planeringen av räddningsverksamheten. Planeringen av räddningsverksamheten vid dammar på objektsnivå sker främst med stöd av bestämmelserna i DSL. När man övergår från objektsplanering till planering på regional nivå och länsnivå övergår man samtidigt från DSL till räddningslagen.

Räddningsverksamhet

Räddningsverksamhet hör inte till tillämpningsområdet för DSL. I DSL 11 § 2 mom. bemyndigas emellertid den regionala miljöcentralen att vidta åtgärder enligt 21 kap. 3 b § i vattenlagen om en damm eller användningen av den utgör omedelbar fara för den allmänna säkerheten. Till denna del bestäms gränserna för tillämpningen av bestämmelserna om förvaltningstvång i 21 kap. i vattenlagen och bestämmelserna om räddningsverksamhet i räddningslagen enligt hur brådskande åtgärderna är. Om de åtgärder som krävs för att undanröja en omedelbart hotande fara som dammen medför inte är brådskande tillämpas bestämmelserna i 21

kap. i vattenlagen. Om åtgärderna däremot är brådskande tillämpas på motsvarande sätt räddningslagen.

Hur brådskande åtgärderna är avgörs från fall till fall. Det är inte ändamålsenligt att fastställa exakta kriterier för bedömningen av hur brådskande åtgärderna är vid en överhängande dammolycka. DSL och räddningslagen bör delvis kunna tillämpas samtidigt när fara för en dammolycka föreligger. I gränsfall är huvudsaken att en överhängande dammolycka kan avväjas med stöd av någondera lagen.

45 § i räddningslagen ger räddningsledaren, länsstyrelsen och inrikesministeriet rätt omfattande befogenheter att avväja olyckor och begränsa skador. De får bl.a. beordra människor att söka skydd samt evakuera människor och egendom, vidta sådana nödvändiga åtgärder som kan medföra skada på fast eller lös egendom, bestämma att byggnader och redskap ställs till förfogande samt vidta andra åtgärder som är nödvändiga för räddningsverksamheten.

I 28 § i räddningslagen föreskrivs om handlingsskyldighet för var och en som märker eller får veta att en olycka har inträffat eller är överhängande och i 46 § föreskrivs om skyldighet att delta i räddningsverksamhet. Räddningsledaren har rätt att förordna en arbetsför person som befinner sig på en olycksplats eller i dess närhet att delta i räddningsverksamheten, om detta är nödvändigt för att rädda en människa eller avväja en olycka. Om läget inte annars går att få under kontroll har en räddningsmyndighet rätt att förordna arbetsföra personer som uppehåller sig i den kommun där olyckan har inträffat att ofördröjligen infinna sig på olycksplatsen och delta i räddningsverksamheten.

För räddningsverksamheten vid olyckor ansvarar enligt räddningslagen alltid räddningsledaren, som i allmänhet är en räddningsmyndighet. Enligt 3 § i räddningslagen hör samordningen av olika myndigheters och andra berörda instansers verksamhet inom räddningsväsendet till det lokala räddningsväsendets uppgifter. I 8 § i förordningen om räddningsväsendet bestäms att om myndigheter från flera än ett verksamhetsområde deltar i räddningsverksamheten, ansvarar den i 44 § i räddningslagen avsedda räddningsledaren

för lägesbilden och för att de olika verksamhetsområdena tilldelas uppgifter samt för samordningen av verksamheten.

Vattenlagen

Tillståndssystemet

Vattenlagen tillämpas i vattenhushållningsärenden. Om förebyggande av förorening av vatten föreskrivs däremot i miljölagen. Enligt 2 kap. 1 § i vattenlagen gäller de allmänna bestämmelserna om byggande i vattendrag i lagens 2 kap. bl.a. byggande av en damm i vattendrag om inte något annat bestäms om byggandet. Som byggande i vattendrag betraktas också sådant byggande på marken som kan förorsaka ändring i vattnets lopp eller vattenståndet i vattendrag. För merparten av de dammar som anläggs i vattendrag krävs tillstånd enligt vattenlagen. Kraftverksdammar ska alltid ha tillstånd enligt 3 kap. 2 § i vattenlagen. Behovet av tillstånd för andra dammar fastställs med stöd av de allmänna förbudsbestämmelserna i vattenlagen. Om en damm har anknytning till byggande i vattendrag överskrids tröskeln för tillstånd enligt vattenlagens förbudsbestämmelser relativt lätt.

Beslut om vattentillstånd i fråga om dammar fattas med stöd av 2 kap. 5 och 6 § i vattenlagen. Bestämmelsen om intressejämförelse i 2 kap. 6 § 2 mom. är central med tanke på beviljande av vattentillstånd för en damm. Enligt bestämmelsen krävs det för meddelande av tillstånd att nyttan av anläggandet är betydlig i förhållande till de skador, men eller andra förluster av förmåner som byggandet medför. Bestämmelser om fördelar och förluster av förmåner som ska beaktas finns i 2 kap. 11 § i vattenlagen. Några säkerhetssynpunkter nämns inte särskilt i lagrummet, men de kan i praktiken påverka tillämpningen av bestämmelsen om intressejämförelse.

För att vattentillstånd ska kunna prövas på behörigt sätt ska sökanden lämna de uppgifter om projektet som behövs till miljötillståndsverket, som är vattentillståndsmyndighet. Enligt 45 § i vattenförordningen ska sökanden för planerade anläggningar och an-

ordningar utarbeta ritningar och utredningar, av vilka framgår konstruktionernas huvuddimensionering samt de uppgifter som behövs för konstaterande av anläggningarnas och anordningarnas hållfasthet och säkerhet samt deras verkningar på vattendraget eller användningen av vattnet. Enligt 43 § i vattenförordningen ska den som gör upp planen ha tillräcklig kompetens och erfarenhet. Planen ska också uppgöras så att den utan svårighet kan granskas. Av planen ska framgå vilket material samt vilka beräkningsmetoder och formler som använts vid dess utarbetande.

I ett tillståndsbeslut som gäller anläggande av en damm ska uppställas behövliga tillståndsvillkor. 2 kap. 3 § i vattenlagen omfattar en bestämmelse som uttrycker en princip om minimering av skada, som ska iakttas enligt lagen. Med stöd av lagrummet ska skador som föranleds av vattenhushållningsprojekt minimeras, så långt detta är möjligt utan oskäligt stegring av kostnaderna i förhållande till företagets totala kostnader och den skada som åstadkoms. I beslutet om vattentillstånd kan också med stöd av denna allmänna bestämmelse meddelas tillståndsvillkor beträffande dammkonstruktioners säkerhet, även om specifika bestämmelser om detta inte ingår i 2 kap. 12-24 § i vattenlagen, vilka gäller tillståndsvillkor enligt vattenlagen. I 73 § i vattenförordningen föreskrivs om tillståndsvillkor som ska tas in i ett eventuellt syneinstrument, vilka också kan gälla säkerheten hos en dammkonstruktion.

Oavsett om tillståndsvillkor som avser dammkonstruktionens säkerhet tas in i tillståndsbeslutet för en damm ska dammbygget i alla händelser omfattas av det krav som ställs på byggande i 2 kap. 3 § 3 mom. i vattenlagen. Enligt bestämmelsen ska byggnadsarbetet utföras så att anläggningen i fråga om hållbarhet uppfyller skäligen anspråk. Förutom att det i vattenlagen föreskrivs om tillståndsvillkor beträffande konstruktionen gör lagen det också möjligt att i tillståndsbeslutet föreskriva om vissa skyldigheter som gäller kontroll och uppföljning. Sådana tillståndsvillkor bidrar till att främja dammsäkerhet. Kontrollskyldighet i anslutning till dammsäkerhet kan åläggas för det första med stöd av vattenlagens allmänna bestämmelser om tillståndsvillkor. Dessutom innehåller

vattenlagen och vattenförordningen vissa uttryckliga bestämmelser om kontrollskyldighet.

I 2 kap. 12 § 3 mom. och 16 kap. 30 § 1 mom. i vattenlagen föreskrivs om skyldighet att underrätta miljötillståndsverket och tillsynsmyndigheten om att ett byggnadsarbete har slutförts och att en anläggning har tagits i bruk.

Vattentillstånd har av hävd åtnjutit ett starkt varaktighetsskydd. Med stöd av 2 kap. 28 § i vattenlagen får emellertid tillståndsvillkoren i ett vattentillstånd under vissa förutsättningar ändras. Enligt 1 mom. får tillståndsvillkoren ändras om iakttagandet av villkoren till följd av ändrade förhållanden förorsakar men. Ändringen får dock inte nämnvärt minska nyttan av byggandet. Tillståndsvillkor får emellertid ändras eller nya villkor meddelas oberoende av de ändrade förhållandena om detta är påkallat av säkerhetsskäl. 2 kap. 28 § 2 mom. i vattenlagen fogades till lagen uttryckligen i samband med att DSL stiftades. Kompletteringen motiverades med att de dammsäkerhetsföreskrifter som måhända visat sig vara behövliga inte nödvändigtvis måste bero på ändrade förhållanden.

I 2 kap. 30 § i vattenlagen föreskrivs om tillståndsbeslut som beviljats före vattenlagens ikraftträdande och om förtydligande föreskrifter beträffande dem. I lagrummets 1 mom. bestäms om användning av en anläggning för vilken tillstånd getts utan att föreskrifter meddelats om vad som ska iakttas för säkerställande av allmänt eller enskilt intresse, till vilket även ska hänföras anläggningens säkerhet. En sådan anläggning ska nyttjas så att inga skadliga förändringar förorsakas i vattendraget och så att vattnets nyttjande för andra ändamål försvåras så litet som möjligt. Med stöd av 2 kap. 30 § 2 mom. i vattenlagen kan miljötillståndsverket meddela förtydligande föreskrifter om hur anläggningen ska användas. Nyttan av byggandet får dock inte nämnvärt minskas genom föreskrifterna. Kompletteringen av 2 kap. 30 § 1 mom. i vattenlagen beträffande anläggningars säkerhet gjordes också i samband med att DSL stiftades.

Underhållsskyldighet

I 2 kap. 31 § i vattenlagen föreskrivs om underhåll av i vattenlagen avsedda anläggningar, inklusive dammar. Enligt 1 mom. är en ägare av en anläggning i vattendrag skyldig att så underhålla anläggningen, att därav inte förorsakas fara eller skadliga eller menliga påföljder för allmänt eller enskilt intresse. Enligt 2 kap. 31 § 2 mom. i vattenlagen får inte anläggningar som inverkar på vattenståndet eller vattnets lopp avlägsnas utan tillstånd av miljötillsättningsverket.

13 kap. 4 § i vattenlagen omfattar en straffbestämmelse som gäller försummelse av den i vattenlagen föreskrivna skyldigheten att underhålla en damm. Den som försummar att underhålla en damm ska enligt lagrummet, om inte strängare straff för gärningen bestäms någon annanstans i lag, för överträdelse av underhållsbestämmelserna i vattenlagen dömas till böter. För försummelse av skyldigheten att underhålla en damm kan straff också dömas ut med stöd av DSL 12 och 13 §. Därmed kan straff i flera fall utdömas antingen med stöd av vattenlagen eller med stöd av DSL.

Tillsyn

Enligt 21 kap. 1 § i vattenlagen ankommer tillsynen över att vattenlagen och med stöd av den utfärdade bestämmelser och föreskrifter följs på de regionala miljöcentralerna och de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna. Miljöministeriet kan vid behov meddela allmänna anvisningar om tillsynen över iakttagandet av vattenlagen.

Vattenlagens bestämmelser om förvaltnings tvång kan tillämpas på försummelser av såväl bestämmelserna i vattenlagen som vissa bestämmelser i DSL. Med andra ord kan den som försummat sina skyldigheter enligt DSL 4 och 5 § fås att fullfölja dessa skyldigheter med stöd av bestämmelserna i 21 kap. i vattenlagen Dessutom blir tvångsmedel enligt 21 kap. 3 b § i vattenlagen alltid tillämpliga om en damm eller användningen av den på ett sätt som uppenbarligen strider mot det som föreskrivs i DSL eller vattenlagen eller med stöd av dessa utgör omedelbar fara för den allmänna säkerheten.

Enligt 21 kap. 2 § 1 mom. i vattenlagen får tillsynsmyndigheten vidta åtgärder om vattenlagen eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den inte har iakttagits. Tillsynsmyndigheten ska då med hänsyn till sakens natur uppmana den som bryter mot lagen eller med stöd av den utfärdade bestämmelser eller föreskrifter att upphöra med ett förfarande som strider mot ifrågakvarande bestämmelser eller föreskrifter, vid miljötillsättningsverket anhängiggöra ett förvaltnings tvångsärende som avses i 21 kap. 3 § i vattenlagen eller anmäla saken till polisen för förundersökning. Tillsynsmyndigheten har rätt att inspektera anordningar samt byggnader och andra anläggningar samt utföra behövliga undersökningar inom sitt verksamhetsområde.

21 kap. 3 § i vattenlagen omfattar bestämmelser om tillgripande av förvaltnings tvång enligt vilka miljötillsättningsverket på anmälan av en myndighet eller ansökan av den vars rätt eller fördel saken gäller kan förbjuda vederbörande att fortsätta det lagstridiga förfarandet. Miljötillsättningsverket kan också annars bestämma att det som rättsstridigt har gjorts eller försummat ska rättas till. Innan ett sådant förordnande meddelas ska vederbörande ges tillfälle att bli hörd i saken. Tillsynsmyndigheten eller någon annan som saken gäller kan ges rätt att utföra åtgärden i fråga. I 21 kap. 3 b § i vattenlagen föreskrivs att om en lagstridig åtgärd eller försummelse kan förorsaka omedelbar fara för hälsan eller avsevärd fara för annans egendom eller ett viktigt allmänt intresse, får den regionala miljöcentralen vidta behövliga åtgärder för att avhjälpa menet eller faran. I 21 kap. 4 § i vattenlagen ges möjlighet att med stöd av rätten till tvångsutförande indriva de kostnader som åtgärderna åsamkats hos den som försummat underhållet.

I samband med att DSL stiftades konstaterades det att försummelsen av underhållet vid herrelösa dammar utgjorde ett problem. Därför föreslogs ändringar i vattenlagen som gjorde det möjligt för myndigheten att vidta de behövliga åtgärderna. Med beaktande av att det av bestämmelserna i vattenlagen förutsätts tillräcklig enhetlighet och allmängiltighet föreslogs likväl att bestämmelsen skulle gälla alla i 2 kap. 31 § i vattenlagen avsed-

da anläggningar samt också andra men än egentliga men för säkerheten. Därför möjliggör vattenlagens nuvarande bestämmelser underhåll av försummade dammar genom myndighetens åtgärder, samt indrivning av kostnaderna för detta hos den som gjort sig skyldig till försummelsen.

Åtgärder för avvärjande av fara

Vattenlagen omfattar bestämmelser om brådskande åtgärder för avvärjande av fara. Bestämmelser om temporära åtgärder för avvärjande av fara finns i 12 kap. 19 § i vattenlagen. Det finns två förutsättningar för vidtagande av åtgärder för avvärjande av fara. För det första ska det röra sig om exceptionella naturförhållanden eller någon annan övermäktig tilldragelse. För det andra ska de rådande förhållandena föranleda översvämning eller annan förändring i vattendrag eller dess vattenförhållanden som kan försäkra allmän fara för människors liv eller hälsa eller stor skada för enskilt eller allmänt intresse. Miljö-tillståndsverket kan då dessa förutsättningar föreligger utan hinder av bestämmelserna i 1 kap. i vattenlagen eller eventuella tillståndsbeslut förordna om temporära åtgärder som är nödvändiga för att avvärja fara eller begränsa skador. Förordnandet kan meddelas på ansökan av den regionala miljöcentralen. Miljöcentralen får göra ovan avsedd ansökan sedan den fått jord- och skogsbruksministeriets samtycke.

Med stöd av 12 kap. 19 § 3 mom. i vattenlagen får brådskande åtgärder vidtas i samband med genomförandet av projekt som har beviljats vattentillstånd. En förutsättning för att temporära åtgärder ska kunna vidtas är en exceptionell orsak såsom översvämning, ras eller isdämning. Miljö-tillståndsverket kan på ansökan bevilja tillstånd till temporära åtgärder. Ansökan får göras av vem som helst som innehar vattentillstånd. Skada, men och annan förlust av förmån som åtgärden medför ska ersättas på ansökan.

När åtgärder för avvärjning av fara enligt vattenlagen övervägs måste man beakta eventuella konsekvenser för dammsäkerheten. Vid överhängande fara kan beroende på hur brådskande åtgärderna är förutom vattenlagen också räddningslagen bli tillämplig.

Miljöskyddslagen

Tillståndssystemet

Miljöskyddslagen tillämpas på verksamhet som orsakar eller kan orsaka förorening av miljön. Miljöskyddslagen tillämpas också på verksamhet som ger upphov till avfall samt på återvinning och på behandling av avfall. Enligt definitionen av tillämpningsområdet gäller miljöskyddslagen dammar i vilka förorenande ämnen eller avfall däms upp. För en sådan damm ska vid behov utfärdas miljö-tillstånd enligt miljöskyddslagen.

Miljöskyddslagen omfattar vissa särskilda bestämmelser som ska tillämpas på avstjälpningsplatser. Enligt 2 § i statsrådets beslut om avstjälpningsplatser (861/1997) avses med avstjälpningsplats med vissa begränsningar en avfallsbehandlingsplats på vilken avfall deponeras på eller i marken. Det avfall som avses i beslutet kan också vara flytande. De särskilda bestämmelserna i miljöskyddslagen kan därmed utsträckas till att också omfatta vissa avfallsdammar genom vilka avfall slutdeponeras i dammbassängen.

Enligt 28 § i miljöskyddslagen krävs för verksamhet som medför risk för förorening av miljön miljö-tillstånd. Förutom för tillståndspliktig verksamhet enligt miljöskyddsförordningen (169/2000) krävs miljö-tillstånd exempelvis för verksamhet som kan medföra risk för förorening av vattendrag och små vatten samt för återvinning eller behandling av avfall som sker i en anläggning eller yrkesmässigt. Enligt 1 § 3 mom. i miljöskyddsförordningen ska miljö-tillstånd sökas för återvinning eller behandling av avfall som sker i en anläggning eller yrkesmässigt och som definieras i bilagorna 5 eller 6 till avfallsförordningen. Miljö-tillståndsmyndigheter är miljö-tillståndsverken, de regionala miljöcentralerna och de kommunala miljö-vårdsmyndigheterna.

För en avfallsdamm krävs miljö-tillstånd med stöd av bestämmelserna i avfallsförordningen (1390/1993) eller när dammen utgör en del av en verksamhetshelhet (t.ex. bassänger för processvatten). Till de behandlingsförfaranden för avfall enligt bilaga 6 till avfallsförordningen för vilka krävs miljö-tillstånd hör bl.a. invallning. Med invallning av-

ses enligt punkt D 4 i bilagan exempelvis placering av flytande avfall och slam i upp-dämningsbassänger. Med verksamhetshelhet enligt 35 § i miljöskyddslagen avses en helhet som består av den huvudsakliga verksamheten och av sådana på samma verksamhetsområde placerade verksamheter som tjänar den. Om dessa i teknik- och produktionshänseende utgör en helhet är det skäl att betrakta deras inverkan på miljön och avfallshandling tillsammans. Avfallsdammar drivs ofta i samband med anläggningar för vilkas verksamhet krävs miljötillstånd. För alla avfallsdammar enligt DSL krävs dock inte miljötillstånd.

Närmare bestämmelser om innehållet i ansökan om miljötillstånd finns i miljöskyddsförordningen. Tillståndsansökan ska innehålla uppgifter som är nödvändiga med tanke på tillståndsprövningen om bl.a. konstruktioner i samband med verksamheten, om platsen för verksamheten och om dess miljöomständigheter, en bedömning av de risker som hänförs till verksamheten, de åtgärder som planeras i syfte att förhindra olyckor samt åtgärderna vid störningar samt uppgifter om driftskontrollen och övervakningen av verksamheten. I fråga om avfall och avfallshandling ska i ansökan också redogöras för bl.a. beskaffenheten och mängden i fråga om det avfall som avses bli återvunnet eller behandlat. När det gäller avstjälningsplatser ska tillståndsansökan fogas uppgifter om exempelvis beredskap för skador och handhavande av dem.

I 42 § i miljöskyddslagen föreskrivs om förutsättningar för beviljande av miljötillstånd. För att miljötillstånd ska kunna beviljas krävs att verksamheten inte i sig eller tillsammans med andra verksamheter medför olägenhet för hälsan eller annan betydande förorening av miljön eller risk för sådan. Med stöd av försiktighetsprincipen i miljöskyddslagens 4 § ska vid tillståndsprövningen beaktas sannolikheten för att verksamheten medför risk för förorening, olycksrisken samt vilka möjligheter det finns att förhindra olyckor och begränsa deras verkningar. I fråga om avfallsdammar är säkerhetsaspekterna av central betydelse när förutsättningarna för beviljande av miljötillstånd prövas. Om de säkerhetsrisker som berör dammsäkerheten

är alltför stora kan inte tillståndsmyndigheten bevilja miljötillstånd för en avfallsdamm.

Om det i samband med tillståndsprövningen konstateras att verksamheten medför förorening eller risk för sådan ska man sträva efter att genom tillståndsvillkor avvärja dessa konsekvenser. Tillståndsvillkor kan med stöd av 43 § 1 mom. i miljöskyddslagen meddelas för alla åtgärder för att hindra, minska eller utreda förorening samt risken för eller olägenheterna av förorening. När tillståndsvillkoren meddelas ska vid behov beaktas beredskapen att förebygga olyckor och begränsa verkningarna av sådana. I 20 § i miljöskyddsförordningen finns särskilda bestämmelser om att i tillståndsvillkor som gäller avstjälningsplatser ska ingå föreskrifter om beredskapen inför skador och handhavandet av dem.

Enligt 46 § i miljöskyddslagen ska tillståndet förenas med behövliga villkor om driftskontroll. För utförandet av kontroller ska tillståndet innehålla bestämmelser om mätmetoder och mätfrekvenser samt om hur kontrollresultaten ska bedömas och tillställas tillsynsmyndigheten. Verksamhetsutövaren kan åläggas att för godkännande förelägga tillståndsmyndigheten en separat kontrollplan.

Miljötillstånd beviljas med stöd av 55 § i miljöskyddslagen tills vidare eller för viss tid. Även när tillstånd beviljas tills vidare är utgångspunkten att i det tillståndet ska föreskrivas när tillståndsvillkoren ska justeras. Oberoende av miljötillståndets giltighetstid kan tillståndet under vissa förutsättningar ändras. Tillståndsmyndigheten kan på ansökan ändra tillståndet exempelvis om den förorening eller risk för förorening som verksamheten medför väsentligen avviker från vad som bedömts på förhand eller om förhållandena efter att tillståndet beviljats har förändrats väsentligt. Rätt att ansöka om ändring har tillståndsinnehavaren, en tillsynsmyndighet, den myndighet som bevakar allmänt intresse eller den som orsakats olägenhet.

Tillsyn

Tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen är den regionala miljöcentralen och den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. 83 § i

miljöskyddslagen ger tillsynsmyndigheterna rätt omfattande befogenheter att inhämta upplysningar och göra inspektioner.

Enligt 29 § i miljöskyddsförordningen ska tillsynsmyndigheten inspektera den verksamhet som beviljats tillstånd tillräckligt ofta för att följa verksamheten. Inspektion ska dessutom göras på grund av yrkande av verksamhetsutövaren, parter och andra, om inte inspektionen ska anses uppenbart onödig. Inspektionen görs i första hand av den myndighet som behandlat det tillståndsärende som gäller verksamheten. Den regionala miljöcentralen gör emellertid inspektionen, om tillstånd har beviljats av miljötillståndsverket. Protokoll ska upprättas över inspektionen. Vid behov ska myndigheterna utarbeta en separat plan med avseende på inspektionsverksamheten.

Enligt 30 § i miljöskyddsförordningen ska verksamhetsutövaren omedelbart underrätta den tillsynsmyndighet som utgjort tillståndsmyndighet om förändringar i verksamheten samt från den vanliga verksamheten avvikande händelser och olyckor. Om tillståndet har beviljats av miljötillståndsverket, ska anmälan göras till den regionala miljöcentralen.

I 84 § i miljöskyddslagen föreskrivs om administrativa tvångsmedel som tillstånd eller tillsynsmyndigheten får tillgripa vid överträdelser eller försummelser. I fall av brott mot bestämmelserna i miljöskyddslagen eller i de förordningar eller föreskrifter som meddelats med stöd av den kan myndigheten förbjuda den som brutit att fortsätta eller upprepa överträdelsen, ålägga denne att fullgöra sin skyldighet på något annat sätt och att återställa miljön i ursprungligt skick eller undanröja olägenheter som miljön orsakats genom överträdelsen. När det gäller tillståndspliktig verksamhet meddelas åläggandet av den behöriga tillståndsmyndigheten. Myndigheten ska med vite eller hot om tvångsutförande eller avbrytande förstärka ett förbud eller ett åläggande som meddelats med stöd av miljöskyddslagen.

En verksamhet som är förenad med risk för förorening av miljön kan avbrytas genom ett beslut av tillsynsmyndigheten. En förutsättning är då att verksamheten medför omedelbar olägenhet för hälsan eller i betydande ut-

sträckning annan direkt förorening av miljön. Verksamheten kan avbrytas endast om olägenheten inte annars kan undanröjas eller minskas i tillräcklig utsträckning. Verksamhetsutövaren ska om möjligt höras innan verksamheten avbryts.

Gruvlagen

Allmänt

Gruvlagen tillämpas på letande efter samt undersökning och utnyttjande av fyndigheter som innehåller gruvmineral. I gruvlagen tryggas verksamhetsutövarens rätt att utnyttja en fyndighet oberoende av vem som äger området samt dennes ensamrätt till fyndigheten. Utnyttjandet kan ske endast med stöd av den gruvrätt som avses i 5 kap. i gruvlagen. Gruvlagen innehåller omfattande reglering av gruvdriften, från inmutning till upprätthållande av ett gruvregister.

Med stöd av 57 § i gruvlagen omfattas dammar som hör till gruvdriften eller anrikningsverksamheten av säkerhetsbestämmelserna i gruvlagen. På placeringen av dammarna ställs inga särskilda krav. Därmed tillämpas bestämmelserna i gruvlagen också på dammar utanför ett utmål eller dess hjälpområde om de har anknytning till gruvdrift eller anrikningsverksamhet.

Säkerheten vid gruvdammar

Bestämmelser som gäller säkerheten vid gruvdammar finns i 7 kap. 56 och 57 § i gruvlagen. Med stöd av 56 § ska säkerheten vid arbete som hör till gruvdrift ordnas med iakttagande av bestämmelserna i gruvlagen och i arbetarskyddslagen. Enligt 57 § i gruvlagen ska idkare av gruvdrift vid tillämpningen av säkerhetsbestämmelserna särskilt se till att bl.a. dammar som hör till gruvdriften och anrikningsverksamheten kontinuerligt hålls i behörigt skick. Vidare ska bestämmelserna om deras konstruktion, kvalitet och användning samt om explosiva varor liksom även övriga föreskrifter för tryggande av liv och egendom iaktas så att de anställdas och övriga personers trygghet eller egendom inte äventyras.

DSL gäller inte dammar som omfattas av bestämmelserna i gruvlagen. I detaljmotiveringen till regeringens proposition med förslag till DSL motiverades beslutet att lämna dammar som omfattas av gruvlagen utanför tillämpningsområdet för DSL med att på gruvdammar tillämpas handels- och industriministeriets beslut om säkerhetsföreskrifter för gruvor, som utfärdats med stöd av gruvlagen.

Den reglering som gäller dammsäkerheten vid gruvdammar har varit på rätt allmän nivå i gruvlagen. Tekniska kontrollcentralen beslutade emellertid redan 1986 att i fråga om tillsynen och användningen av gruvdammar i tillämpliga delar ska iaktas DSL och DSF samt anvisningarna för dammsäkerhet. Det bestämdes då att utredningar som avses i dessa bestämmelser och anvisningar för gruvdammars vidkommande skulle vara färdiga senast den 31 juli 1987. Kontrollcentralen ansåg vidare att det för gruvdammar som klassificeras som P-dammar också skulle göras en riskutredning.

Handels- och industriministeriets beslut om säkerhetsföreskrifter för gruvor gäller gruvdrift för blottläggande eller tillvaratagande av gruvmineral inom eller utanför utmål. Säkerhetsföreskrifterna hänför sig alltså endast till gruvarbete under jord och till upptagning av gruvmineral och sidosten. Sålunda omfattar de mycket få bestämmelser som särskilt avser gruvdammar.

Enligt 2 § i säkerhetsföreskrifterna ska en allmän plan upprättas för gruvan innan gruvarbete får påbörjas. Med stöd av 4 § ska i planen i huvuddrag anges exempelvis arrangemangen beträffande grund- och ytvattnet, dräneringen samt avfallsområdenas läge i förhållande till brytningsområdena. Enligt 121 § ska yt- och grundvattens inträngande i gruvan förhindras samt vattnet i gruvan samlas upp och avledas genom ett lämpligt system.

I 4 kap. i säkerhetsföreskrifterna finns bestämmelser om fyllning av bergrum, vilket ofta omfattar anläggande av fyllningsdammar i bergrummet. Med stöd av 24 § ska dammar som byggs i bergrum eller stenbrott dimensioneras efter det största sannolika trycket. Med stöd av 120 § ska dammar som är anslutna till tryckluftsbekållare dimensioneras

enligt den största förekommande belastningen.

Säkerhetsföreskrifterna omfattar också vissa bestämmelser om räddningsverksamhet och brandsäkerhet som kompletterar bestämmelserna i räddningslagen. Med stöd av 126 § i säkerhetsföreskrifterna ska den som idkar gruvdrift underrätta Säkerhetsteknikcentralen om en skedd eller hotande tilldragelse med väsentlig inverkan på säkerheten i gruvan eller dess omgivning. Anmälningskyldigheten omfattar ras, vatten- eller slaminströmning, eldsvåda, explosionsolycka och andra med dessa jämförbara tilldragelser.

Med stöd av 64 § ska det för varje gruva finnas en plan för räddningsväsendets organisation. Vidare ska vid gruvan åtminstone en gång om året verkställas en räddnings- och brandbekämpningsövning. Enligt 65 § ska uppgift om en farlig tilldragelse snabbt kunna förmedlas till varje person i gruvan. Dessutom ska för varje person som arbetar i gruvan tillräckligt utförligt klargöras vilka åtgärder som ska vidtas i en farosituation. Enligt 75 § ska det vid en gruva finnas tillräckligt med för räddningsarbete utbildade personer och sådana personer ska vara tillgängliga under varje skift. Vid en underjordisk gruva ska det finnas en för räddningsverksamheten och brandsäkerheten ansvarig person.

Tillsyn

Tillsynen över bestämmelserna i gruvlagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den ankommer enligt gruvlagens 59 § på handels- och industriministeriet, numera arbets- och näringsministeriet. Den praktiska övervakningen av gruvssäkerheten, t.ex. verkställandet av inspektioner, ankommer emellertid på Säkerhetsteknikcentralen. Säkerhetsteknikcentralen övervakar bl.a. dammsäkerheten vid bassänger för anrikningssand från gruvdrift.

Säkerhetsteknikcentralen kan med stöd av 60 § i gruvlagen på grundval av inspektioner bestämma att åtgärder ska vidtas i en gruva i det syfte som bestäms i 56 och 57 § och förelägga viss tid för genomförandet. Centralen kan förbjuda sådant arbete eller användning

av en sådan anordning som anses medföra risk för liv eller egendom. Den kan också förena verksamhetsutövarens förpliktelser med vite eller hot om tvångsutförande, eller bestämma att gruvan eller en del av den ska stängas. Enligt 23 § i gruvförordningen ska över inspektion av gruva uppgöras protokoll, som undertecknas av den som verkställt inspektionen.

Med stöd av 125 § i säkerhetsföreskrifterna för gruvor ska Säkerhetsteknikcentralen minst en gång per år verkställa inspektion i gruvan. I underjordiska gruvor där fler än 50 personer arbetar ska inspektion företas två gånger per år, och vid behov oftare.

Revidering av gruvlagen

En totalrevision av gruvlagstiftningen pågår som bäst vid arbets- och näringsministeriet. Handels- och industriministeriet publicerade 2003 det förslag till en reform av gruvlagen som utarbetats av en arbetsgrupp för utvecklande av gruvlagstiftningen. Arbetsgruppen föreslog bl.a. att bestämmelser om dammsäkerhet tas in i den föreslagna gruvlagen och -förordningen (HIM:s arbetsgruppsrapporter 2 och 3/2003). I sin mellanrapport den 31 januari 2006 föreslår emellertid handels- och industriministeriets arbetsgrupp för revidering av gruvlagen, som fortsatt arbetet med att revidera gruvlagen, att beredningen av de bestämmelser som avser andra gruvdammar än gruvdammar under jord ska genomföras i samband med revisionen av dammsäkerhetslagstiftningen.

I mellanrapporten konstateras som motivering till detta förslag att dammar under jord utgör en del av gruvkonstruktionens säkerhet och att den risk sådana dammar medför inte riktar sig mot gruvans omgivning eller bösättningen i omgivningen. Däremot är andra gruvdammar än gruvdammar under jord i tekniskt hänseende jämförbara med dammar som omfattas av dammsäkerhetslagen. Förslaget i mellanrapporten har beretts i samarbete med dammsäkerhetsarbetsgruppen, som berett revisionen av dammsäkerhetslagen.

Markanvändnings- och bygglagen

Allmänt

Bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen tillämpas på områdesplanering, byggande och områdesanvändning. Miljöministeriet ska sköta områdesplaneringen samt den allmänna utvecklingen och styrningen av byggnadsväsendet. Den regionala miljöcentralen har till uppgift att främja och styra den kommunala områdesplaneringen och regleringen av byggnadsväsendet. Enligt 20 § i markanvändnings- och bygglagen ska kommunen sköta områdesplaneringen samt styrningen av och tillsynen över byggandet på sitt område. För myndighetsuppgifter som gäller byggnadstillsynen ska kommunen ha en byggnadstillsynsmyndighet och för byggnadsrådgivning och byggnadstillsyn en byggnadsinspektör. För att sköta sina tillsynsuppgifter har kommunens byggnadstillsynsmyndighet med stöd av 183 § i markanvändnings- och bygglagen omfattande befogenheter att göra inspektioner och rätt att få handräckning av polisen.

Markanvändningsplanering

Planer som avses i markanvändnings- och bygglagen är landskapsplan, generalplan och detaljplan. Planernas inbördes relationer följer planhierarkin. En översiktlig plan fungerar som ledning när en mer detaljerad plan utarbetas eller ändras.

De viktigaste planerna med tanke på dammsäkerheten är generalplanen och detaljplanen. När generalplanen utarbetas ska enligt 39 § 2 mom. i markanvändnings- och bygglagen bl.a. beaktas att det ges möjligheter till en trygg livsmiljö och att miljöolägenheterna minskas. För att förhindra negativa miljökonsekvenser kan generalplanebestämmelser utfärdas. Enligt 54 § i markanvändnings- och bygglagen ska också detaljplanen utarbetas så att det skapas förutsättningar för en trygg livsmiljö. Detaljplanen får inte leda till att kvaliteten på någons livsmiljö försämrats avsevärt på ett sätt som inte är motiverat med beaktande av detaljplanens syfte. Detaljplanebestämmelserna kan bl.a. gälla för-

hindrande eller begränsning av skadliga miljökonsekvenser.

Planeringen påverkar dammsäkerheten framför allt genom de beslut som gäller placeringen av olika funktioner. I planeringen ska man sträva efter att dammar i förhållande till bosättning och viktiga funktioner placeras så att de inte medför fara. På motsvarande sätt kan planeringen av nya bosättningsområden inom influensområdet för en befintlig damm leda till att de centrala kraven på detaljplanens innehåll inte uppfylls. I vilken utsträckning ett avgörande som gäller placeringen av en damm följer planerna granskas i praktiken i samband med tillståndsförfarandena enligt vattenlagen och miljöskyddslagen. Dammens placering kan inte mera påverkas genom dammsäkerhetslagstiftning.

Styrning av byggandet

Enligt 125 § i markanvändnings- och bygglagen krävs bygglov för uppförande av en byggnad. Bygglov behövs också för sådana reparationer och ändringar som kan jämföras med uppförande av en byggnad. För uppförande av vissa konstruktioner och anläggningar krävs enligt 126 § åtgärdstillstånd. Åtgärdstillstånd behövs dock inte om åtgärden baserar sig på en plan med rättsverkningskraft. Gränsdragningen mellan bygglov och åtgärdstillstånd görs på basis av definitionen av en byggnad enligt 113 § i markanvändnings- och bygglagen. Ärenden som gäller bygglov eller åtgärdstillstånd avgörs av kommunens byggnadstillsynsmyndighet.

Enligt definitionen av en byggnad i 113 § 1 mom. i markanvändnings- och bygglagen är en byggnad en konstruktion, struktur eller anläggning som är fast eller avsedd att vara stationär och som på grund av sina egenskaper förutsätter övervakning från myndigheternas sida. Som byggnad betraktas dock inte en lätt konstruktion av ringa storlek eller en mindre anläggning, om den inte har särskilda konsekvenser för markanvändningen eller miljön. Bygglov har av hävd betraktats som ett medel att säkerställa den tekniska och strukturella säkerheten samt brandsäkerheten i s.k. vertikalt byggande, dvs. uppförande av en byggnad. Förutom byggnadens säkerhet granskas i samband med bygglovsförfarandet

också byggplatsens säkerhet. Detta kan vara en viktig fråga exempelvis inom influensområdet för en damm. Också andra krav som i 117 § i markanvändnings- och bygglagen ställs på byggande, inklusive att bygganden ska passa in i miljön och landskapet, utreds vid bygglovsförfarandet.

Miljöministeriet kan med stöd av 13 § i markanvändnings- och bygglagen komplettera lagen genom tekniska föreskrifter om byggande. Det har emellertid ansetts vara klart att anläggandet av en damm inte kan vara föremål för sådana tekniska byggföreskrifter.

I 138 § i markanvändnings- och bygglagen föreskrivs om förutsättningarna för åtgärdstillstånd. När ärenden som gäller åtgärdstillstånd avgörs iaktas vissa förutsättningar för bygglov endast i den mån det är nödvändigt för att bedöma åtgärdernas konsekvenser för markanvändningen och miljön. Dammar kunde som konstruktioner jämföras med sådana konstruktioner som kräver åtgärdstillstånd.

Huruvida en damm utöver andra eventuella tillstånd också kräver bygglov eller åtgärdstillstånd avgörs alltid från fall till fall med stöd av bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen. Också byggnader och konstruktioner i anslutning till dammen kan kräva tillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen när själva dammen inte anses vara tillståndspliktig.

2.1.4 Ersättning för skador som orsakats av dammolyckor

Dammägarens ansvar för skador

En dammolycka kan orsaka skador av många olika slag, och ersättningsgrunderna varierar beroende på omständigheterna och skadeobjektet. Den viktigaste klassificeringen av skador görs på basis av huruvida dammolyckan sker vid normalt vattenstånd eller vid en exceptionell översvämning.

Grunderna för ersättning av skador varierar beroende på skadesituationen. Dammägarens ansvar för skador som orsakas av fel i dammen är dock ett strikt ansvar med stöd av 11 kap. i vattenlagen, varför det till denna del inte har någon betydelse av vilken orsakat dammen brustit vid normalt vattenstånd. Med

tanke på DSL och myndigheternas övervakningsansvar är situationerna emellertid olika, vilket kan vara av betydelse när dammens ägare av en eller annan anledning inte kan fås att bära ansvaret för skador som dammen förorsakat.

Dammolyckor kan medföra omedelbara skador

- på dammen,
- på objekt som beaktats i riskutredningen, t.ex. människor, byggnader eller infrastruktur,
- på objekt som byggts efter färdigställandet av riskutredningen och som borde beaktas i utredningen,
- på objekt som permanent eller regelbundet befinner sig på platsen, och som inte granskas i riskutredningen, eller
- på objekt som händelsevis befinner sig på platsen, t.ex. människor, bilar och annan lös egendom.

Vidare kan dammolyckor orsaka indirekta skador exempelvis genom att arbetsredskap förstörs. Särskilt dammbrott vid en avfallsdamm kan medföra i lagen om ersättning för miljöskador avsedd skada, exempelvis i form av förorening av mark.

Med avseende på vattenlagen kan skador som förorsakas av användningen av en damm eller av en dammolycka indelas som följer:

1. skador för vilka det i tillståndsvillkoren bestämts att ersättning ska betalas, t.ex. när någon annans mark blir vattendränkt,
2. skador som förorsakas av åtgärder för vilka tillstånd borde ha men inte har sökts eftersom åtgärderna inte bedömts ha sådana konsekvenser som förutsätter tillstånd,
3. skador som förorsakas av verksamhet som strider mot lagen eller mot tillstånd som beviljats med stöd av den,
4. skador som förorsakas av att en anordning eller anläggning kommit i olag av annan än yttre orsak av undantagsnatur (11 kap. 2 § i vattenlagen), och
5. skador som förorsakas av åtgärder för avvärjande av fara (12 kap. 19 § i vattenlagen).

Skador som förorsakas av åtgärder för avvärjande av fara kan enligt 12 kap. 19 § 2 mom. i vattenlagen ersättas av statens medel,

men i fråga om de övriga skador som uppräknas ovan har dammens ägare ersättningsansvar. I fråga om punkt 4, som är central med tanke på dammolyckor, kan ägaren och dammens innehavare, om denne är någon annan än ägaren, ansvara solidariskt för skadorna. Ersättningsansvaret enligt punkt 4 är ett strikt ansvar oberoende av vållande, men täcker härvid endast de omedelbara skadorna.

I fråga om ersättningar för skador enligt punkt 3 tillämpas med stöd av 11 kap. 1 § 4 mom. i vattenlagen skadeståndslagen eller lagen om ersättning för miljöskador, och ärenden som gäller sådana ersättningar behandlas vid tingsrätten. Lagen om ersättning för miljöskador tillämpas också på skador som avses i punkt 4 till den del lagen blir tillämplig exempelvis när marken förorenas av översvämningssvatten. Skadeståndslagen tillämpas allmänt på ersättning av personskador, och ärenden som gäller sådana behandlas vid tingsrätten.

En revidering av lagen om ersättande av skador som förorsakats av exceptionella översvämningar (284/1983) (nedan översvämningsskadlagen) är under arbete. Med stöd av lagen ersätts skador som exceptionella översvämningar i vattendrag förorsakar bl.a. byggnader, lösöre som behövs i hushållen, enskilda vägar, broar, trädgårdsprodukter och trädbestånd. För skador som förorsakas av åtgärder som vidtas med stöd av vattenlagen eller i strid med lagen betalas emellertid inte ersättning enligt översvämningsskadlagen.

För egendom som räddningsväsendet tagit i bruk i syfte att avvärja olyckor och begränsa skador och för skador på egendomen betalas ersättning med stöd av 45 § i räddningslagen.

Försäkring av dammar

Såsom beskrivs ovan har dammägaren ett omfattande ansvar när det gäller ersättning av skador som förorsakas av dammolyckor. I samband med revisionen av dammsäkerhetslagstiftningen har man också utrett försäkringsbolagens möjligheter att ersätta skador som förorsakas av dammolyckor. Försäkringsbolagens ersättningsskyldighet kan grunda sig antingen på dammägarens an-

svarsförsäkring eller på den skadelidandes försäkring.

Vid dammolyckor är försäkringsbeloppen stora och sannolikheten för att en olycka inträffar liten. Företagens ansvarsförsäkringar täcker i allmänhet också dammskador, men försäkringsbeloppen i dessa räcker inte för att täcka mycket omfattande skador. Beviljandet av en försäkring och försäkringens pris beror i betydande grad på i vilket skick försäkringstagarens dammar är och på tillsynsförfarandena vid dem. Vid bedömningen av behovet av försäkring uppskattar dammägaren beloppet av eventuella skador och de egna möjligheterna att ersätta dem. I praktiken leder detta lätt till en mycket liten efterfrågan på försäkringar. Stora företag med hög risktäckningskapacitet kan besluta att investera i dammsäkerhet och i att ha beredskap att ersätta skador. Små dammägare, som kanske också i övrigt har problem med att hantera dammsäkerheten, får eventuellt inte alls sina dammar försäkrade.

Enligt en utredning som gjorts är det bara en stor finsk dammägare som under en femårsperiod tecknat en försäkring i händelse av dammolycka. I det aktuella fallet är försäkringsbolaget ett norskt bolag som specialiserat sig på att försäkra dammar. Också andra internationella och finska försäkringsbolag erbjuder försäkring för dammar. En sådan försäkring, som kompletterar ansvarsförsäkringen för verksamheten, gäller högst ett år. Försäkringen ersätter skador som en olycka åsamkar utomstående och som dammens ägare ansvarar för, men inte skador på själva dammen eller produktionsstopp.

Gruvdammar och en del avfallsdammar omfattas med stöd av lagen om miljöskadeförsäkring av en obligatorisk miljöskadeförsäkring som hänför sig till miljötillståndet. Miljöskadeförsäkringen täcker emellertid endast i lagen om ersättning för miljöskador avsedda skador på miljön, dvs. den ersätter i främsta hand skador som föranleds av förorening. Också i miljöskadeförsäkringar är försäkringsbeloppen relativt låga, dvs. under 10 miljoner. Något motsvarande system är åtminstone inte direkt allmänt tillämpligt på försäkring av dammar.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

2.2.1 Dammsäkerhetslagstiftningen i vissa länder

Sverige

Dammsäkerhetslagstiftningen i Sverige stöder sig i huvudsak på miljöbalken (Miljöbalk 1998:808), som trädde i kraft i början av 1999. Miljöbalken omfattar samtliga miljöfrågor, inklusive vattenfrågor. Bestämmelser om dammsäkerhet finns i kapitlet om vattenverksamhet (kapitel 11). Dessutom finns i kapitel 26 bestämmelser om tillsyn och kontroll. Bestämmelser om vattentillgångar ingår också i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1998:812). Om räddningsfrågor föreskrivs i en separat lag.

Allmänna bestämmelser om åtgärder som kan ha skadliga konsekvenser för miljön finns i det kapitel som gäller vattenrätt och dammsäkerhet i miljöbalken. Dessa bestämmelser omfattar också skyldigheter som avser verksamhetsutövares egenkontroll och tillsynsmyndigheternas uppgifter. Till lagstiftningens viktigaste syften hör att förebygga allvarliga dammolyckor och mildra konsekvenserna om en sådan skulle inträffa. Principen om transparens, t.ex. att medborgarna ska informeras om dammsäkerhet, betonas kraftigt i de svenska bestämmelserna. Med stöd av miljöbalken har det också utfärdats förordningar, bl.a. om verksamhetsutövares egenkontroll.

Enligt miljöbalken ansvarar dammägarna för sina dammar och är skyldiga att ersätta eventuella skador som dammarna medför. Den som bedriver en verksamhet ska ha den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Det ställs också krav på att försiktighetsprincipen ska iakttas och bästa möjliga teknik användas (Miljöbalk 2:§ 3).

Till tillsynsmyndigheternas uppgifter hör att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Länsstyrelserna är tillsynsmyndigheter. Den som bedriver verk-

samhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska förtlöpa planera och kontrollera verksamheten och lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten om myndigheten begär det. I förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll föreskrivs att denne förtlöpa och systematiskt ska bedöma riskerna och dokumentera dem. Inträffar i verksamheten en störning som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön ska tillsynsmyndigheten underrättas om detta.

Det statsägda Svenska Kraftnät, som äger och driver det nationella elnätet, har sedan 1998 med regeringens fullmakt varit den myndighet som svarar för utvecklandet av dammsäkerheten. Företaget ersatte den kommitté för dammsäkerhet som tidigare skötte uppdraget. Till Svenska Kraftnäts uppgifter hör att övervaka och förbättra dammsäkerheten, sörja för skyddet för översvämningar, förebygga skador samt regelbundet rapportera till regeringen.

Organisationen Svensk Energi har publicerat Riktlinjer för dammsäkerhet (RIDAS), som organisationens medlemsföretag är förpliktade att följa. Riktlinjerna är inte juridiskt bindande. De omfattar förutom tekniska spörsmål rekommendationer om förvaltning, övervakning, underhåll och säkerhetsplanering. Gruvföretagen har beslutat att i tillämpliga delar använda riktlinjerna också vid gruvdammar. Riktlinjerna har reviderats 2002 och de utvecklas förtlöpa. Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter (SweMin) har 2007 publicerat Gruvindustrins riktlinjer för dammsäkerhet (GruvRIDAS) för dammsäkerhetsförfaranden i anslutning till avfalls- och gruvdammar.

I Sverige klassificeras dammarna enligt konsekvenserna av en eventuell olycka. Klassificeringen anges i RIDAS-riktlinjerna. Dammar indelas i fyra klasser 1A, 1 B, 2 och 3, där dammar i klass 1A bedöms medföra de allvarligaste konsekvenserna vid en dammolycka. I RIDAS har för varje damm fastställs en handbok för driften, tillsynen och underhållet, som bl.a. omfattar en beskrivning av dammsäkerhetsorganisationen, grundläggande data, tillstånd, hydrologi och avtappningar, konstruktioner, anvisningar

som avser drift och underhåll, mätningssinstrument osv. Den motsvarar till sitt innehåll den dammsäkerhetsmapp som används i Finland.

Norge

År 2001 trädde i Norge i kraft en lag om vattentillgångar, Lov om vassdrag og grunnvann (LOV 2000-11-24-82) dvs. vannressursloven, som omfattar allmänna bestämmelser om användningen av åar, älvar, sjöar och grundvatten samt om byggande i vatten. I den finns också bestämmelser om säkerhet vid dammar och andra konstruktioner.

I lagen fästs uppmärksamheten huvudsakligen vid driften och underhållet av dammar, snarare än vid planering och anläggande. I lagstiftningen har bestämmelser som gäller ägarnas och myndigheternas skyldigheter, klassificeringen av dammar, planering och anläggande, drift och underhåll, tillsyn och kontroll, säkerhetsprogram och straff reviderats. I lagen har t.ex. kompetenskrav, kravet på ett internt bevakningssystem, säkerhetsprogram och dammbrottsanalyser som baserar sig på flodvågsberäkningar samt riskanalyser beaktats.

Med stöd av lagen om vattentillgångar har utfärdats förordningar om dammsäkerhet och tillsyn, klassificering av konstruktioner i vatten, kompetenskrav och egenkontroll. Genomförandet av förordningarna stöd med anvisningar som fungerar som exempel på god praxis. De omfattar riktlinjer för planering, byggande, drift, underhåll, tillsyn, kontroll och inspektioner, varningssystem, analyser som gäller skaderisk och annan risk samt åtgärder vid olycka. Det finns inga särskilda anvisningar om myndighetstillsyn.

Norges vassdrags- och energidirektorat (NVE) är den myndighet som i Norge ansvarar för dammsäkerheten. Myndighetens skyldigheter fastställs i lagen om vattentillgångar och de förordningar som utfärdats med stöd av den. NVE är underställt olje- och energiministeriet. Till dess primära uppgifter hör att utöva tillsyn över anläggande, drift och underhåll av dammar, att lägga fram propositioner med förslag till dammsäkerhetslagstiftning samt att godkänna bygg- och reparationsplaner. NVE ansvarar också för säker-

hetsåtgärder och rådgivning till dammägarna och de lokala myndigheterna.

De kompetenskrav som NVE uppställer definieras i en särskild förordning i vilken föreskrivs om kraven på dammarnas ägare och på konsulterna. Krav ställs på personalen hos dammens ägare: chefen för företaget, den ackrediterade dammingenjören och den personal som är involverad i dammsäkerhetskontrollerna. NVE upprätthåller en lista över ackrediterade dammsäkerhetsakkunniga.

I Norge ansvarar dammens ägare för säkerheten vid dammen och beredskapen för olyckor samt för skada som förorsakas av en konstruktion som denne äger. Enligt lagen om vattentillgångar ska dammens ägare utarbeta ett system för egenkontroll. Det möjliggör ett systematiskt genomförande av säkerhetskontroller och dammsäkerhetsbedömningar samt säkerställande av att kraven i lagen om vattentillgångar uppfylls. Vilka krav som ställs beror på dammens klassificering. Kontrollsystemet omfattar en beskrivning av organisationen, rapportering, kompetenskraven, myndigheterna, en beskrivning de säkerhetskrav som lagstiftningen medför, organisering av dokumentationen, ett detaljerat inspektionsprogram, ett säkerhetsprogram som innefattar ett övningsprogram, kontinuerlig uppdatering samt korrigerig av fel.

För varje damm ska det finnas ett inspektionsprogram som bl.a. anger tidpunkten för inspektioner, syftet med dem och uppgifter om inspektörernas kompetens. På olika dammtyper ställs olika tekniska krav. Alla planer och program samt inspektioner ska godkännas av NVE. Med fem års mellanrum ska ett självständigt, ackrediterat företag utföra en återkommande inspektion vid dammen. Med 15 års mellanrum görs en detaljerad utvärdering. Systemet för egenkontroll är utgångspunkten vid skötseln av dammarna. NVE kan återkräva kostnaderna för inspektioner och tillstånd.

Beredskap för storolyckor och minimering av olägenheterna av sådana är en viktig del av dammsäkerheten. Den som svarar för dammsäkerheten utarbetar ett säkerhetsprogram. I säkerhetsprogrammet ska det finnas en driftsplan, som omfattar verksamhetsplaner som baserar sig på analyser av beredskapen för exceptionella situationer. Säkerhets-

programmet består alltså av ett antal separata planer som gjorts upp för olika typer av olyckor. En bedömning av konsekvenserna av onormala situationer ingår inte i säkerhetsprogrammet, men kan vara till hjälp när programmet utarbetas. Också en riskanalys kan krävas. NVE kan kräva att den som ansvarar för dammkonstruktionen ska skapa ett varningssystem genom vilket information om farliga situationer förmedlas till de myndigheter som ansvarar för evakueringen och räddningsväsendet. Befolkningsskyddsplanen ska basera sig på en dammbrottsanalys och översvämningsskartor.

Dammarna klassificeras med utgångspunkt i konsekvenserna av ett eventuellt dammbrott och med hänsyn till antalet bostäder och personer som befinner sig inom dammens influensområde vid tidpunkten för dammbrottet. Dammen klassificeras av den som ansvarar för dammen. Klassificeringen ska godkännas av NVE.

Portugal

I Portugal finns bestämmelser om dammsäkerhet i vattenlagen. Dammar indelas på basis av storleken i två klasser. För dammsäkerheten vid stora dammar finns en egen förordning, Regulamento de Segurança de Barragens - Decreto Lei No 11/90 de 6.1.1990, och för små dammar en egen, Regulamento de Pequenas Barragens - Decreto Lei No 409/93 de 14.12.1993. För avfalls- och gruvdammar finns ingen egen lagstiftning.

Det nationella vatteninstitutet (Instituição da Água), som lyder under ministeriet för miljö, områdesplanering och regionutveckling, ansvarar för förvaltningen av dammsäkerhetsfrågor. Verket ansvarar bl.a. för godkännandet av och tillsynen över anläggande, underhåll och drift av dammar, för de återkommande inspektionerna, för informationen i samband med planering och ändringar och för godkännandet av inspektionsprogrammen och ackrediteringen av de personer som ansvarar för den tekniska planeringen.

I Portugal finns inga särskilda bestämmelser om kompetenskrav för sakkunniga. Planer och utredningar måste emellertid godkännas av myndigheten.

I Portugal finns ett kontroll- och övervakningssystem för kontinuerlig övervakning samt övervakning i särskilda situationer. Varje damm i Portugal ska ha ett säkerhetsprogram, som testas med regelbundna mellanrum. Viktiga dammar ska ha ett kommunikationssystem samt ett varningssystem som ägaren finansierar.

I Portugal indelas dammar i tre riskklasser enligt miljöns tillstånd, dammens skick och pålitlighet samt de sociala och ekonomiska hoten.

Frankrike

I Frankrike utgör vattenlagen (loi no 92-3 du 3 Janvier 1992 sur l'eau) den övergripande ramen för dammsäkerhetslagstiftningen. Utöver den finns ett flertal förordningar och föreskrifter som gäller dammsäkerhet. Exempelvis för viktiga vattenkraftverk har utfärdats egna förordningar (décret no 92-997 du septembre 1992). En permanent teknisk dammkommitté har också tillsatts genom förordning. För avfalls- och gruvdammar finns ingen speciallagstiftning. Det finns särskilda lagar för räddningsplaneringen.

I Frankrike finns två särskilt viktiga föreskrifter som gäller dammsäkerhet. Genom cirkulär 70-15 (circulaire no 70-15 du août 1970) föreskrivs om inspektion och övervakning av dammar som har betydelse för den allmänna säkerheten. Cirkuläret gäller 156 dammar. Viktiga bestämmelser ingår också i circulaire du 23 mai 1997 som gäller säkerheten hos mellanstora dammar som är över 10 meter höga. Cirkulären är ministeriets föreskrifter till den lokala förvaltningen, men i praktiken iakttar också dammägarna föreskrifterna. Prefekterna i de olika departementen kan göra anvisningarna bindande för enskilda dammar.

I circulaire no 70-15 föreskrivs om en dammsäkerhetsmyndighet, Chef du Service du Control des Barrages (SERCON). SERCON deltar i regleringen av dammsäkerheten genom att upprätthålla ett register över dammar som har betydelse för den allmänna säkerheten. Registret ska omfatta relevanta dokument, arbetsbeskrivningar samt tillsyns- och inspektionsrapporter. Dammens ägare ska också förvara relevanta handlingar

som gäller dammen. Genom förordning (décret du 13 juin 1966) har också föreskrivits om en permanent teknisk dammkommitté som styr och övervakar dammsäkerheten hos över 20 m höga dammar.

I circulaire no 70-15 föreskrivs att en kompetent person ska utföra återkommande okulära inspektioner och mätningar. I övrigt har inte kompetenskraven specificerats i lag.

Circulaire no 70-15 omfattar allmänna anvisningar för tillsynen över dammar som kan tillämpas från fall till fall beroende på dammens art. Enligt cirkuläret ansvarar dammar- ägare och verksamhetsutövarna för underhållet av dammen och för eventuella olyckor. En första inspektion utförs i samband med att dammen fylls för första gången. Den som ansvarar för byggandet ska också övervaka påfyllnaden. SERCON ska godkänna åtgärderna. Ägaren ska inom 6 månader tillstålla SERCON en rapport om den första påfyllnaden.

Tillsynen när dammen är i drift omfattar inspektion som baserar sig på iakttagelser samt mätningar vilka utförs med bestämda mellanrum av en kompetent person. Inspektionsintervallen beror på hur betydande dammen är och på förhållandena. Kontrollbesök ska göras minst en gång inom en tvåveckorsperiod. Rutinmässiga mätningar ska göras minst en gång i månaden och mer omfattande mätningar en gång om året. SERCON tillställs en årsrapport om tillsynen och inspektionerna och en mer detaljerad rapport ges vartannat år. SERCONs inspektörer utför sin egen inspektion minst en gång om året, och med tio års mellanrum görs en grundligare inspektion.

I förordning (décret no 92-1997 du 15 septembre 1992) föreskrivs att dammar av magasinstorlek med en höjd på över 12 m och en volym på över 15 miljoner m³ ska ha ett säkerhetsprogram. I cirkuläret circulaire du 13 juillet 1999 föreskrivs om säkerhetszoner nära dammar och andra vattenanläggningar samt invid vattendrag.

Tyskland

I Tyskland baserar sig regleringen av dammsäkerheten på vattenlagarna samt eventuella förordningar i respektive delstat. Också

förbundsstaten har en vattenlag. I vattenlagarna föreskrivs inte i detalj om kraven på dammsäkerhet. Enligt lagarna ska dammar planeras, anläggas, användas och övervakas enligt godkända dammtekniska bestämmelser. I många delstaters lagar förutsätts att dammar som inte uppfyller kraven enligt gällande tekniska bestämmelser, anvisningar eller standarder ska ta dessa bestämmelser i bruk inom en skälig tid. Exempelvis i Nordrhein-Westfalen hör det till miljö-, naturvårds-, jordbruks- och planeringsministeriet eller byggnadsministeriets uppgifter att med stöd av förordning utfärda bestämmelser. När tillstånd beviljas är en förutsättning att bestämmelserna följs. I delstaterna finns också andra lagar förutom vattenlagen som ska iakttas. I Sachsen finns t.ex. en lag om förebyggande av olyckor enligt de som äger och de som använder farliga tekniska anläggningar, t.ex. dammar, ska känna till dammbrottsscenarierna och konsekvenserna av olyckor vid dammen. De ska förse dammsäkerhetsmyndigheten med uppgifter och översvämningsskottor med tanke på beredningen av säkerhetsåtgärder.

De viktigaste tekniska dammsäkerhetsanvisningarna i Tyskland ingår i standarden DIN 19700, som standardiseringsverket utarbetat. Den består av sex delar, vilka omfattar allmänna anvisningar för samtliga dammtyper, dammar och magasin, områden för lagring av översvämningssvatten, låga dammar samt avfalls- och gruvdammar. I fall där normgränserna överskrids krävs en riskanalys. I standarden preciseras dock inte vilken metod som ska tillämpas för riskanalysen eller riskbedömningen.

I de tyska delstaterna omhänderhas dammsäkerhetsfrågor av myndigheter som ansvarar för godkännandeprocessen och av myndigheter som ansvarar för de officiella tekniska bedömningarna och inspektionerna. Bestämmelser om vattenmyndigheternas och de tekniska myndigheternas ansvar finns i delstaternas vattenlagar.

Om dammägarens ansvar bestäms allmänt i delstaternas vattenlagar. I författningarna föreskrivs att all verksamhet ska grunda sig på allmänt godkända bestämmelser. Endast Nordrhein-Westfalen, Thüringen och Sachsen har förordningar där det ställs mer detal-

jerade krav. I förordningarna föreskrivs antingen direkt om dammägarens eller användarens ansvar, eller så hänförs det till ägaren via myndigheten (t.ex. Sachsen).

Enligt de tyska tekniska standarderna och anvisningarna ska dammar planeras, anläggas och användas av personal som fått tillräcklig utbildning för uppgiften. Kompetenskraven fastställs emellertid inte närmare i anvisningarna. Exempelvis i Nordrhein-Westfalens vattenlag konstateras att säkerheten vid driften och underhållet av dammarna ska garanteras genom anlåtande av personal som besitter den yrkeskompetens som behövs. I Tyskland finns inget särskilt, enhetligt expertregister när det gäller dammsäkerhet.

Sammandrag av den internationella praxisen

Lagstiftnings- och myndighetssystemen varierar mycket i olika länder. Dammsäkerhetskommittéer som består av representanter för myndigheterna och sakkunniga är emellertid vanliga. Detta är utan tvivel en följd av det långvariga utvecklingsarbete som utförts inom ramen för internationella kommissionen för stora dammar International Commission on Large Dams (ICOLD) och på de rekommendationer kommissionen utarbetat. Kommittéernas roll kan ha betoning på myndighets- eller sakkunniguppgifter.

Det ansvar som åligger dammägaren omfattar ofta att utse en ansvarig person vid dammen. Ägarbyten regleras på så sätt att alla handlingar och all information som gäller dammsäkerhet förmedlas också till den nya ägaren.

Kompetenskrav och krav på opartiskhet eller registrering i fråga om sakkunniga är rätt vanliga. De kan gälla den som planerat dammen, dammägarens personal, den personal som sköter dammen, den som utför återkommande inspektion, den som gör upp räddningsplanen och den tjänsteman som utövar tillsynen.

Innehållet i räddningsplanen, beredskapsplanen eller säkerhetsprogrammet beror på vilka andra planeringssystem som är i användning, t.ex. planer för bekämpning av översvämningar eller planer som gäller vissa

riskobjekt, samt på uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna och dammägaren.

Dammar klassificeras på basis av skaderisken, konsekvenserna och storleken. Hur detaljerade och stränga bestämmelserna är beror på dammens klass. Den vanligaste benämningen på klasserna är I, II och III.

Skyldighet för myndigheterna att upprätthålla ett datasystem för dammsäkerheten, liksom dammägarens skyldighet att tillställa myndigheterna information är i allmänhet typiska frågor som regleras i lag.

Vid sidan av återkommande inspektioner kan myndigheterna ges möjlighet att förutsätta en mer omfattande helhetsbedömning av dammens skick. Till inspektionerna hänför sig också frågan om huruvida de är avgiftsbelagda och vilka krav som ställs på den som utför dem.

2.2.2 EU:s lagstiftning

Översvänningsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvänningsrisker (nedan översvänningsdirektivet) trädde i kraft den 26 november 2007. Direktivet innefattar preliminär bedömning av översvänningsrisker, kartor över översvänningshotade områden och kartor över översvänningsrisker samt planer för hantering av översvänningsrisker. Genomförandet av direktivet har samordnats med förfarandena enligt ramdirektivet för vattenpolitik (2000/60/EG).

Enligt direktivet ska man först göra en preliminär bedömning av översvänningsrisker. På grundval av den preliminära bedömningen anges i vilka områden betydande översvänningsrisker föreligger. För dessa områden utarbetas kartor över översvänningshotade områden och kartor över översvänningsrisker som omfattar bl.a. de geografiska områden som kan komma att översvämmas vid olika scenarier och de möjliga ogynnsamma följderna i samband med översvämningar. Om det redan har utarbetats kartor över översvänningshotade områden och kartor över översvänningsrisker som uppfyller kraven i direktivet för vissa områden, behöver nya

kartor inte utarbetas. Kartorna ska vara färdigställda senast den 22 december 2013.

Planer för hantering av översvänningsrisker ska göras upp för avrinningsområden med betydande översvänningsrisker. Riskhanteringsplanerna ska enligt direktivet innehålla åtgärder som syftar till att uppnå målen för riskhantering av översvänningsrisker. Riskhanteringsplaner får inte inbegripa åtgärder som genom sin omfattning eller sina konsekvenser avsevärt ökar översvänningsrisker i andra länder, såvida länderna inte har samordnat dessa åtgärder. De egentliga sätten att hantera översvänningsrisker får medlemsländerna själva bestämma om. Riskhanteringsplanerna ska vara färdigställda den 22 december 2015, dvs. samtidigt som förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten enligt ramdirektivet för vattenpolitik ses över första gången.

Medlemsländerna ansvarar för den preliminära bedömningen av översvänningsriskerna och utarbetandet av kartor över översvänningsområden och kartor över översvänningsrisker samt planer för hantering av översvänningsrisker i enlighet med de krav på innehållet som anges i bilagan till direktivet. Kommissionen främjar samarbete och informationsutbyte samt tillämpandet av bästa metoder. Medborgare samt olika intressentgrupper och samarbetsparter deltar enligt direktivet aktivt i utarbetandet av riskhanteringsplaner.

Riskhanteringsplanerna ska samordnas med planeringen av vattenvården enligt ramdirektivet för vattenpolitik. Avsikten är att dra nytta av denna samordning åtminstone när medborgarna ska höras och vid förfarandet för medverkan. Den preliminära bedömningen av översvänningsrisker, kartorna över översvänningshotade områden och kartorna över översvänningsrisker samt riskhanteringsplanerna ska göras tillgängliga för allmänheten.

I direktivet hänvisas endast indirekt till risker i anslutning till dammar, till den del det i direktivet fastställs tre olika sannolikheter för översvämning för vilka kartor över översvänningshotade områden ska göras upp. Vid beredningen av direktivet har bl.a. också dammolyckor jämförts med översvämningar med låg sannolikhet eller extrema scenari-

er, och granskningen av dammolyckor bör därmed samordnas med förpliktelserna enligt direktivet. Riskhanteringsplanerna enligt direktivet ska ta hänsyn till de olika avrinningsområdenas särdrag. Eftersom regleringen av vattendrag och dammarna i betydande omfattning påverkar hanteringen av över-
svämningsriskerna i många vattendrag i Finland torde det vara ändamålsenligt att också granskningen av dem tas in i riskhanteringsplanerna.

Direktivet om utvinningsavfall

Syftet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG (direktivet om utvinningsavfall) är att förebygga och begränsa de hot mot miljön och människor som upp-
kommer till följd av hanteringen av avfall från utvinningsindustrin. Skyldigheterna enligt direktivet gäller i artikel 3 definierade avfallsanläggningar som betjänar gruvindustrin, till vilka också dammar räknas. I direktivet förutsätts att för sådana avfallsanläggningar utarbetas en avfallshanteringsplan. Dessutom ska för s.k. avfallsanläggningar av kategori A utarbetas en intern och extern beredskapsplan i syfte att förebygga allvarliga olyckshändelser. Dessa planer har i fråga om innehållet ett nära samband med de säkerhetsprogram och planer för räddningsväsendet som med stöd av DSL och räddningslagen ska uppgöras för dammar.

De ändringar i lagstiftningen som ingick i regeringens proposition om de ändringar som direktivet om utvinningsavfall förutsätter i lagstiftningen (RP 34/2008) trädde i kraft den 1 juni 2008. Genom en ändring (346/2008) av miljöskyddslagen fogades till lagen bestämmelser om att utarbeta en plan för hantering av utvinningsavfall och om de skyldigheter som anknyter till avvärjande av risken för storolyckor som deponier för utvinningsavfall medför. Dessutom fogades till lagen en bestämmelse, enligt vilken i miljötillståndet ska meddelas nödvändiga villkor om utvinningsavfall och om planen för hantering av utvinningsavfall samt om deponin för utvinningsavfall och dess interna räddningsplan.

Genom en ändring (347/2008) av marktäcktslagen (555/1981) fogades till lagen en bestämmelse om en plan för hantering av utvinningsavfall som läggs fram som en del av täktplanen. Genom en ändring (348/2008) av räddningslagen fogades till lagen en bestämmelse om räddningsplan för deponier för utvinningsavfall som medför risk för storolycka.

Avsikten är att utredningar enligt dammsäkerhetslagstiftningen ska kunna utnyttjas när man bedömer risken för en storolycka som förorsakas av deponier för utvinningsavfall. Genom förordning kan det också föreskrivas att de handlingar som gäller dammsäkerheten ska beaktas när den handling över säkerhetsprinciperna som förutsätts av deponier för utvinningsavfall som medför risk för storolycka utarbetas.

Miljöansvarsdirektivet

Syftet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljökador (nedan miljöansvarsdirektivet) är att ålägga medlemsstaterna att se till att förebygga allvarliga miljökador och att inträffade miljökador avhjälpas i enlighet med principen att förorenaren ska betala. Med miljökador avses i direktivet skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer (s.k. naturskador) samt skador som har betydande negativa effekter på vattnet och marken.

Direktivet tillämpas på miljökador som orsakas av någon av de yrkesverksamheter som förtecknas i bilaga III. När det gäller dessa har verksamhetsutövaren strikt ansvar, dvs. han ansvarar för skyldigheterna enligt direktivet oberoende av vållande. När det gäller naturskador är tillämpningsområdet större och omfattar all yrkesverksamhet, men ansvaret grundar sig på vållande.

Till de yrkesverksamheten som förtecknas i bilaga III till direktivet hör bl.a. uttag och uppdämning av vatten som kräver förhandstillstånd enligt direktiv 2000/60/EG. Trots att begreppet uppdämning förblir oklart i direktivet torde det vara klart att verksamhet enligt dammsäkerhetslagstiftningen i vissa situationer ska betraktas som verksamhet enligt bila-

ga III. Dessutom kan direktivets bestämmelser om naturskada också gälla dammägare.

De ändringar som miljöansvarsdirektivet förutsätter i lagstiftningen färdigställs som bäst vid miljöministeriet utgående från betänkandet av den kommission som berett saken (Miljöansvarskommisionens betänkande, 14.5.2007). Avsikten är att stifta en ny lag om avhjälpande av vissa miljöskador och miljöolägenheter samt att komplettera naturvårdslagen (1096/1996), miljöskyddslagen, vattenlagen, gentekniklagen (377/1995) och lagen om transport av farliga ämnen (719/1994).

Enligt det förslag som är under beredning ska en i dammsäkerhetslagstiftningen avsedd dammägares ansvar för att återställa miljön efter en skada i huvudsak basera sig på en ny bestämmelse som fogas till vattenlagen. Bestämmelsen, som fortfarande är i utkastskedet, ska gälla uppdämning som förutsätter tillstånd av miljötillståndsverket i en situation där dammägaren handlar i strid med vattenlagen eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Om en sådan åtgärd eller försummelse orsakar en naturskada eller en avsevärd skadlig förändring i vattendraget eller grundvattnet, ska dammägaren under vissa förutsättningar kunna åläggas att vidta nödvändiga avhjälpande åtgärder varom föreskrivs i den nya lagen om avhjälpande av vissa miljöskador och miljöolägenheter.

Avfallsdammar ska dessutom beröras av bestämmelser om skyldigheter att avhjälpa förorening av mark och vatten som föreslås bli fogade till miljöskyddslagen.

2.3 Bedömning av nuläget

Dammarna åldras

Merparten av dammarna i Finlands vattendrag är byggda på 1940–70-talen, så redan deras tekniska livslängd börjar förutsätta grundliga reparationer. Under de senaste åren har det förekommit risksituationer, där de nuvarande tillsyns- och inspektionsförfarandena inte tillräckligt väl har avslöjat brister i dammarnas säkerhet. En grundlig förbättring av jorddammarna vid Uljua konstgjorda vat-

tenmagasin i Siikajoki vattendrag måste inledas i brådskande ordning 2004. Hösten 2006 uppstod överraskande ett brott på Melo jorddamm i Kumo älvs vattendrag, som berodde på den långvariga och kraftiga vattenföringen genom dammen. Dammen hade just bedömts vara i gott skick vid den tidsbestämda granskningen. Också Kalajärvi jorddamm i Kyro älvs vattendrag konstaterades sommaren 2007 vara i avsevärt behov av grundliga reparationer.

Bedömningen av dammarnas skick baserar sig på analys av kontrolluppgifterna om dem. Enligt nuvarande praxis går man vid de tidsbestämda granskningarna igenom all kontrolldata som samlats om dammen under fem år. Ska en damms skick utredas grundligare än så aktualiseras frågan om omfattningen av analysen av dammens historie- och kontrolluppgifter och om sakkunskapen hos den som utför den. År 2003 har man börjat utföra grundligare utredningar av skicket hos de jorddammar i klass P som innehålls av staten. Enskilda dammägare kan dock inte åläggas att utföra dylika utredningar om sina dammar, eftersom dammsäkerhetslagen inte känner denna skyldighet. Det finns inte heller några anvisningar om vilka metoder som ska tillämpas när de utförs.

Klassificeringen av dammar

Såväl verksamhetsutövarna som tillsynsmyndigheterna anser att klassificeringspraxisen för dammar, som grundar sig på skaderisken, är förnuftig och att de krav och riskutredningar som följer av klassificeringen är ändamålsenliga. Klassificeringen av dammar är emellertid otydligt uttryckt i DSL, och de termer som används i anvisningarna för dammsäkerhet (P-, N-, O- och T-dammar) är svårförståeliga.

I dag indelar dammar i fyra klasser. En av klasserna avser dammar som är lägre än tre meter, och på denna kategori tillämpas lagen inte. Dammar som är lägre än tre meter kan emellertid på grundval av riskutredningen hänföras till klass P. Å andra sidan finns det O-dammar som är undantagna från kravet på granskning, och som därmed kan jämföras med de dammar som står utanför lagens tillämpningsområde. Dammar i klasserna P och

N särskiljs inte utifrån storlek eller liknande kriterier, utan dammar klassas som P-dammar på grundval av riskutredningen. Den nuvarande klassen av P-dammar omfattar dammar av mycket olika typer, på vilka ställs samma krav beträffande riskutredningen och räddningsplaneringen samt ägarens egen beredskap.

Klassificeringskriterierna för dammar fungerar dock i huvudsak. Det klassificeringskriterium som gäller fara för människoliv är ett bra och användbart kriterium. Däremot är det svårare att definiera begreppet ringa fara. Det vore motiverat att skapa ett lättare förfarande, utgående från vilket man kan fastställa dammens klass och besluta om uppgörandet av en egentlig riskutredning som omfattar flodvågsberäkningar. För dammar med ringa skaderisk är det inte ändamålsenligt att göra upp en omfattande riskutredning.

Den hydrologiska dimensioneringen av dammar och utredning av skaderisken

En damm i vattendrag dimensioneras på hydrologiska grunder så att uppdämningsdammens vattenstånd under flöden som uppträder med valt återkomstintervall inte överstiger dammens säkra vattenstånd när dammens avtappningskapacitet frånsett kraftverkets drivvattenföring utnyttjas. Den hydrologiska dimensioneringen kan i Finland byggas på både statistiska och beräknade flöden. De nuvarande dimensioneringsgrunderna och -förfarande motsvarar europeisk praxis och fungerar bra. Dammarna i Finland är dimensionerade så att deras konstruktioner håller och deras avtappningskapacitet räcker till även vid översvämningar. De gränsvärden och dimensioneringsanvisningar för det dimensionerade flödet som definieras i anvisningarna för dammsäkerhet och som används vid den hydrologiska dimensioneringen tillämpas i praktiken vid tillståndsprövningen när en ny damm anläggs eller i samband med att en befintlig damm repareras grundligt. Det förutsätts inte att de iakttas t.ex. i samband med att klassificeringen av en damm som är i användning ändras. Det kan förutsättas att dammens avtappningskapacitet ändras genom att tillståndet som gäller anläggande av dammen ses över.

Nuvarande praxis när det gäller innehållet i och förfarandena för riskutredning är bra. Kostnaderna för riskutredningar har dock stigit i och med att avbildningstekniken har utvecklats. Riskutredningens omfattning bör också alltid sättas i relation till den potentiella skaderisken. I fall där det finns få skadeobjekt och den skaderisk som hänför sig till dem är uppenbar, borde lagstiftningen möjliggöra ett enkelt kontrollförfarande.

När den skaderisk dammar som är belägna i samma vattendrag medför bedöms borde olycksituationen granskas som en helhet. Hur brott på dammar som är belägna i linje efter varandra, den s.k. dominoeffekten, ska beaktas vid dimensioneringen måste utredas ytterligare. Enligt nuvarande praxis beaktas dominoeffekten inte alltid. Dominoeffekten påverkar emellertid främst innehållet i riskutredningen och därmed planeringen av räddningsväsendet. I vissa fall kan beaktandet av en flodvåg som förorsakas av ett dammbrott högre upp i vattendraget i riskutredningen göra att dammen placeras i en högre klass. Kontrollen över vattendragshelheten kommer i framtiden också att granskas i planerna för hantering av översvämningrisker enligt översvämningdirektivet.

Om det i samma vattendrag finns flera P-dammar, och ett dammbrott på en av dem kan leda till dammbrott lägre ner i vattendraget, bör seriebrott eller nödvattappningar som överstiger tillståndsvillkoren beaktas i dammägarens eller -innehavarens plan för att styra vattenflödet i vattendraget. En sådan heltäckande granskning av vattendraget har inte hittills förutsatts i säkerhetsprogrammen för dammar.

Beredskap för klimatförändringar

Vid de tidsbestämda granskningar som görs minst vart femte år utreds de förändringar som inträffat i förhållandena och granskas klassificeringen av dammen samt riskutredningens aktualitet och behoven av att uppdatera kontrollprogrammet och säkerhetsprogrammet. Detta regelbundna inspektionsförfarande gör det också möjligt att förbereda sig på förändrade förhållande när det gäller såväl markanvändningen som klimatet. Enligt nuvarande praxis har man vid inspek-

tionerna i första hand koncentrerat sig på förändringar i markanvändningen och på att uppdatera dem i riskutredningen. I de reviderade bestämmelserna och vid den praktiska handledningen borde man betona dammsäkerhetsmyndighetens skyldighet att vidarebefordra information till dammägare och säkerställa att förändringar i väder- och vattenförhållandena och de senaste utbildade flödesuppgifterna har beaktats vid bedömningen av riskutredningens aktualitet.

Dammsäkerhetsmyndigheten borde ha möjlighet att förutsätta att riskutredningen uppdateras i grunden eller att en ny görs med jämna mellanrum. I vissa situationer kan det också vara motiverat att se över grunderna för dammens hydrologiska dimensionering när väder- och vattenförhållandena förändras till följd av klimatförändringen.

Kompetenskrav

DSL och DSF ställer inga kompetenskrav på den som planerar en damm. I anvisningarna för dammsäkerhet förutsätts att planeringen sker under en tillräckligt kompetent och erfaren persons ledning och ansvar. Dammägaren ska göra de personer som kontrollerar dammen förtrogna med deras uppgifter och utbilda sin drifts- och underhållspersonal att kontrollera dammens säkerhet. En tillräckligt kompetent och erfaren person ska delta i den tidsbestämda granskningen. I praktiken har det förekommit oklarhet om vilken slags sakkunskap som förutsätts av den som förrättar en tidsbestämd granskning. I bilagorna till anvisningarna för dammsäkerhet förutsätts av den ansvariga projektören av jorddammar tidigare erfarenhet av geoteknisk projektering och realisering av mycket krävande jordkonstruktioner och dessutom tillräckligt bred erfarenhet av projektering av jorddammar som överensstämmer med klassen. Också av den som planerar betongdammar förutsätts tillräcklig och för uppgiften lämplig erfarenhet och av den som planerar P- och N-dammar behörighet som projektör av betongkonstruktioner i konstruktionsklass 1.

Utbudet på utbildning som ger beredskap för att planera och anlägga dammar är dåligt i läroinrättningarnas utbildningsprogram, och just ingen inriktar sig på området. Också

inom konsultsektorn blir den personal som är insatt i området äldre och utbudet minskar. I synnerhet den statsanställda driftspersonalen vid dammarna åldras. Miljöförvaltningen har åren 2004–2005 ordnat en tvåårig fortbildningskurs om dammsäkerhet och regelbundet kallat dammägare och driftspersonal till kurser och överläggningar. De stora dammägarna utbildar själva sin personal.

Det är alltså inte motiverat att ställa upp behörighetsvillkor som grundar sig utbildning eftersom det saknas lämplig utbildning. Det är inte heller förnuftigt att bedöma kompetensen hos projekterarna i dammbranschen med sakkunnigjuryer eller motsvarande i en situation där det finns bara några konsulter som är verksamma på området. Det borde dock finnas en möjlighet att förutsätta att den som planerar en damm samt den som ansvarar för drift, kontroll och inspektioner av dammen besitter tillräcklig sakkunskap. Lagstiftningen borde också göra det möjligt att t.ex. utbilda dammens drifts- och kontrollpersonal och att verifiera deras kunskaper genom prov, om dammägarna, branschorganisationerna och miljöförvaltningen kommer fram till att utveckla en sådan praxis.

Ansvar i farliga situationer

När en störning uppstår vid en damm bär den regionala miljöcentralen ansvaret för å ena sidan övervakningen av dammsäkerheten och å andra sidan tillsynen över att vattenlagen iakttas och den allmänna kontrollen över vattensituationen samt i vissa fall även för styrningen av avtappningarna i vattendraget. Dessa roller tillkommer i allmänhet olika personer och ofta även olika miljöcentraler. Ansvaret och rättigheterna i anslutning till räddningsverksamheten när en farlig situation hotar tillkommer åter räddningsväsendet. I farliga situationer som berör vattendrag, t.ex. vid översvämningar har räddningsväsendet inte tillräcklig expertkompetens.

Exempelvis under översvämningen till följd av störtregnen sommaren 2004 blev man tvungen att genomföra avtappningar som avvek från tillståndsvillkoren vid Mariefors damm i Tusby. Ansvarsfördelningen mellan räddningsmyndigheten, dammsäkerhetsmyndigheten och den regionala miljöcen-

tralen var oklar åtminstone för den driftspersonal som ansvarade för driften av dammen. I den omfattande översvämningssituationen kunde en företrädare för räddningsväsendet inte hela tiden vara på plats vid dammen. Man blev dock tvungen att använda dammen på ett sätt som avvek från tillståndsvillkoren så att man balanserade mellan risken för dammbrott och undvikande av skador nedströms. I de senaste årens översvämningssituationer, där räddningsväsendet har inrättat en ledningsgrupp och kallat den regionala miljöcentralen till gruppen, har hanteringen av situationen åter fungerat väl. I farliga situationer borde ansvarsfördelningen vara klar. Att det övergripande ansvaret för hanteringen av situationen överförs på räddningsväsendet borde konstateras så att det kommer till samtliga parter kännedom.

Säker drift av dammar

Dammägaren bör garantera en säker drift av dammen. Detta förutsätter beredskap för störningar t.ex. med reservlyftsystem för dammluckorna. Dammens driftspersonal måste kunna tolka tillsynsuppgifterna korrekt, känna till förhållandena vid dammen, driftsrutinerna och riskfaktorer samt veta hur de ska agera vid störningar. Så bör det vara även vid fjärrstyrda dammar, vilkas driftspersonal kan befinna sig hundratals kilometer från dammen.

Merparten av de stora dammarna omfattas av fortlöpande fjärrövervakning. Den ökande fjärrstyrningen av dammar kan medföra nya risker med tanke på säkerheten. Det måste säkerställas att även fjärrstyrningssystemet fungerar och man måste ha beredskap för störningar i det. En risk för dammsäkerheten kan också bestå i att driftspersonalen inte hinner tillräckligt fort till dammen vid störningar i fjärrstyrningen. Dammsäkerhetsmyndigheten borde också ha möjlighet att förutsätta att dammägaren ordnar beredskap för drift av dammen inom den tid som krävs för att undvika skaderisker.

En faktor i anslutning till driften av dammar som också har krävt dödsoffer är de även i normala fall farliga avtappningarna från dammar i vattendrag. För närvarande finns det ingen skyldighet att varna för avtapp-

ningar. För att säkra en trygg avtappning kan det vara nödvändigt att både upp- och nedströms om dammen placera ut varningsskyltar eller förbjuda tillträde till området. Det kan också vara nödvändigt att säkerställa att det inte finns några personer i området eller att varna för avtappningar med ljudsignaler. Det kan också vara nödvändigt att vidta åtgärder för att förhindra skadegörelse eller ofog.

Med stöd av dammsäkerhetsbestämmelserna borde ovan beskrivna säkerhetsarrangemang kunna förutsättas, om de är nödvändiga på grund av den fara som dammen medför, trots att de till sin natur närmast hör till räddningsväsendets område. Dammens ägare borde också tillställa dammsäkerhetsmyndigheten en aktuell beskrivning av säkerhetsarrangemangen.

Tillsyn och myndighetssamarbete

Eftersom många etablerade dammsäkerhetsrutiner som upplevts som bra baserar sig på anvisningarna för dammsäkerhet och förfaranden som utformats i praktiken, grundat sig iakttagandet av dem på många ställen i sista hand på frivillighet. I avsaknad av ett klart bemyndigande förfogar dammsäkerhetsmyndigheten inte nödvändigtvis över några metoder att övertala en motsträvig dammägare till dammsäkerhetsverksamhet, exempelvis att utarbeta handlingar. Sålunda har myndigheten inte heller några lämpliga metoder att ingripa i problem som iakttagits i praktiken vid dammägarens kontroll av dammen och årsgranskningarna eller i brister i dokumenteringen. Det vore nödvändigt att förtydliga dammägarens på lag grundade ansvar med tanke på såväl tillsynsåtgärdernas effektivitet som dammägarens rättsskydd.

Också bristerna i informationen har betraktats som ett allmänt problem med tanke på tillsynen. Dammsäkerhetsmyndigheten får inte tillräckligt med information om störningar eller om ändringar vid dammen som är av betydelse för dammsäkerheten, t.ex. reparationsåtgärder eller övergång till fjärrstyrning mellan de tidsbestämda granskningarna. Tillsynen har också försvårats av att uppgifterna i dammsäkerhetsmapparna inte har hållits ajour. Ofta uppdateras inte ens kontakt-

uppgifterna mellan de tidsbestämda granskningarna.

Det kan också förekomma problem i informationen mellan och inom förvaltningsområdena. Dammsäkerhetsmyndigheten får inte alltid i ett tillräckligt tidigt skede information om ansökningar som behandlas vid miljötillståndsverket och som är förenade eller kan vara förenade med dammsäkerhetsaspekter. Dammsäkerhetsmyndigheten får inte heller på förhand information om byggande på eller planer som görs upp för en damms eventuella skadeområde.

Också begreppen i anslutning till säkerhetsprogram och räddningsplaner har orsakat förvirring. Räddningsmyndigheten bör göra upp en plan för organiseringen av räddningsverksamheten som en del av det säkerhetsprogram som dammägaren gör upp för en P-damm. Räddningsmyndigheten har dock inte alltid ansett att det behövs en dylik separat plan.

Tillsyn över säkerheten vid gruvdammar

Bestämmelserna om dammsäkerhet vid gruvdammar i gruvlagen och i de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den är rätt bristfälliga. Därför har man velat säkerställa dammsäkerheten vid gruvdammar genom att i tillämpliga delar iakttäta DSL och DSF samt anvisningarna för dammsäkerhet. Ett mål med revisionen av gruvlagen är att anpassa lagstiftningen om gruvdrift till den övriga gällande lagstiftningen samt att på så sätt undvika överlappande reglering och onödigt separat reglering. Det skulle överstämja med detta mål att ordna regleringen av dammar ovan jord som hör till gruvdrift i dammsäkerhetslagen. Däremot vore det ändamålsenligt att fortfarande ta in nödvändiga bestämmelser om säkerheten vid dammar under jord i gruvlagstiftningen. För att garantera en enhetlig praxis vid tillsynen över dammsäkerhetslagstiftningen och för att allokera resurserna effektivt är det motiverat att tillsynen över gruvdammar som omfattas av dammsäkerhetslagstiftningens tillämpningsområde ankommer på dammsäkerhetsmyndigheten, vilket också har föreslagits i mellanrapporten från arbetsgruppen för revidering av gruvlagen.

Antalet nya gruvprojekt ökar stort i Finland. För närvarande är sex ansökningar om miljötillstånd som gäller gruvprojekt anhängiga vid miljötillståndsverken. Antalet ansökningar som gäller nya gruvområden har ökat klart under de tre senaste åren. Malmledningen är på toppnivå, nya gruvor öppnas, anläggs och planeras. Om de pågående projekten realiserar betyder det att den mängd material som bryts i metallgruvorna mångdubblas. Ett gruvprojekt som realiserar kan omfatta flera gruvdammar och avfallsdammar. De kraftigt tillväxten i branschen medför omfattande utvecklings- och resursbehov när det gäller tillsynen över dammsäkerheten vid gruvdammar.

Kanaler

Sjöfartsverkets starka ställning inom underhållet av och tillsynen över kanalerna var i tiden en orsak till att kanalerna ställdes utanför dammsäkerhetslagens tillämpningsområde. Sjöfartsverket svarar fortfarande för skötseln av de flesta kanaler samt övervakar säkerheten vid dem. Också kanalernas driftspersonal är anställd av Sjöfartsverket. Trots att det inte föreskrivs särskilt om tillsynen över säkerheten vid kanaler förutsätts sådan av vattenlagen och de allmänna bestämmelserna om tjänsteansvar. Bestämmelser om förvaltningen av kanaler ingår i förordningen om Sjöfartsverket och dessutom har Sjöfartsverket tekniska föreskrifter. När man dessutom beaktar att den regionala miljöcentralen ansvarar för tillsynen enligt vattenlagen över kanaler, är det inte med beaktande av dammsäkerhetsaspekter nödvändigt att låta kanaler omfattas av dammsäkerhetslagstiftningens tillämpningsområde i större omfattning än för närvarande.

Ungefär 80 % av kanalerna är fjärrstyrda eller fungerar enligt självbetjäningssprincipen och de står under fortlöpande kameraövervakning. Kanalernas skick och säkerhet granskas minst en gång om året genom att slusskonstruktionerna granskas okulärt. För samtliga kanaler har det utarbetats säkerhetsplaner där det gjorts en bedömning av vad som sker om vardera slussporten ger efter. Planerna omfattar en beräkning av vattenföringen i kanalen i den situation som beskrivs

ovan, en bedömning av flodvågans omfattning samt åtgärder för att avhjälpa situationen. Planerna har utarbetats på 1990-talet och inget förfarande för uppdatering har fastställts. Kontakt med räddningsmyndigheterna har dock ordnats bl.a. genom övningar och normalt myndighetssamarbete.

Ersättning för skador som förorsakas av dammolyckor

De nuvarande reglerna om ersättning för dammolyckor är rätt heltäckande. Dammägarens ansvar för att ersätta skador som orsakas av dammolyckor är omfattande. Mest problem kan i praktiken uppstå i sådana situationer där dammägaren på grund av insolvens inte kan svara för ersättandet av de skador som ankommer på dammägarens ansvar.

Det finns inga extra uppgifter tillgängliga om hur stora skador dammolyckor kan förorsaka penningmässigt och hur dessa skador fördelar sig mellan olika slags dammägare. Skadorna på fast egendom kan dock i värsta fall uppgå till tiotals miljoner euro eller mera.

Största delen av P-dammarna ägs dock av staten eller företag med tillräckligt stor bärkraft i förhållande till eventuella skador.

Eventuella problem hänför sig i första hand till små dammar som medför jämförelsevis liten risk. För att avhjälpa situationen är det inte ändamålsenligt att i dammsäkerhets- eller annan lagstiftning föreskriva att skador som förorsakas av dammolyckor ska ersättas genom försäkringar. Det är snarare fråga om att dammägarna ska vara medvetna om den risk som en damm medför också till den del som dammen kan förorsaka utomstående skador som dammägaren måste ersätta. På så sätt hänför sig saken bl.a. till riskutredningen där det utreds vilken skaderisk dammen medför för människor, egendom och miljön.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Förslaget syftar till större tydlighet och konsekvens i dammsäkerhetsbestämmelserna och till att få regleringen att överensstämma

med rådande dammsäkerhetspraxis, vilken delvis utvecklats utan stöd i lagstiftningen. Samtidigt preciseras och kompletteras bestämmelserna till de delar de befunnits vara bristfälliga eller problematiska. I propositionen har beaktats de ändringsbehov som följer av att dammarna blir äldre samt av förändringarna i väder- och vattenförhållandena.

Det primära syftet är att trygga säkerheten vid dammar såväl när de anläggs som när de används. Detta främjas också av att ansvarsfördelningen klargörs dels mellan dammägarna och myndigheterna, dels mellan de olika myndigheter som ansvarar för dammsäkerhetsuppgifter. Förtydligandet av regleringen gäller såväl dammsäkerhetslagstiftningens förhållande till annan lagstiftning som förhållandet mellan lagen, förordningen och anvisningarna. Särskild uppmärksamhet har fästts vid dammsäkerhetsbestämmelserna i relation till vattenlagstiftningen, räddningslagstiftningen, gruvlagstiftningen, miljöskyddslagstiftningen samt markanvändnings- och bygglagstiftningen. När det gäller dammsäkerhetslagstiftningen som helhet har syftet varit att precisera uppgiftsfördelningen mellan de olika författningsnivåerna. Här har kraven enligt Finlands grundlag (731/1999) beaktats på så sätt att frågor som förutsätter reglering på lagnivå eller förordningsnivå föreslås bli lyfta från de nuvarande anvisningarna för dammsäkerhet till författningsnivå.

3.2 Alternativ

För att målen med propositionen ska nås förutsätts ny reglering. Att uppgiftsfördelningen mellan olika författningsnivåer preciseras med beaktande av grundlagens krav betyder i praktiken att grundläggande bestämmelser om dammägarens ansvar och skyldigheter skrivs in i lagen. Detta kan göras antingen genom att den nuvarande DSL ändras eller genom att det stiftas en helt ny lag. För det de nödvändiga ändringarna i den nuvarande DSL skulle det förutsätta att nästan alla paragrafen i lagen ändras och dessutom att ett flertal helt nya paragrafer fogas till den. Slutresultatet skulle oundvikligen vara en svårtydd författning. Det vore klarare att ersätta den nuvarande lagen med en ny lag med konsekvent struktur och innehåll.

3.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att det stiftas en helt ny dammsäkerhetslag, som ska ersätta den gällande DSL från 1984. Med stöd av den nya dammsäkerhetslagen utfärdas också en förordning av jord- och skogsbruksministeriet. När lagen och förordningen ändras på det sätt som föreslås i propositionen förutsätts att också anvisningarna för dammsäkerhet förnyas.

Liksom den nuvarande lagen ska den nya dammsäkerhetslag som föreslås vara en speciallag om planering, anläggande, drift och underhåll av dammar, i vilken det som komplettering till annan lagstiftning som är tillämplig på dammar ska finnas samlade bestämmelser om frågor som hänför sig till dammsäkerhet. Också när det gäller tillämpningsområdet motsvarar den nya lagen i stort sett den gällande lagen. Lagen ska fortfarande omfatta samtliga dammar i vattendrag.

Det föreslås att man frångår den höjdgräns på tre meter som föreskrivs i den nuvarande lagen. Detta medför inte någon större förändring i praktiken, eftersom bestämmelserna i den nya lagen tillämpas stegvis beroende på den fara dammen medför. Därmed ställer lagen knappt några krav alls på dammar som är lägre än tre meter, så länge de inte medför fara. Detta motsvarar i stor utsträckning den nuvarande lagen, som också tillämpas på små dammar när dessa medför fara.

Definitionen av en damm föreslås liksom i den nuvarande lagen omfatta översvämningssvallar och dämmande kanalkonstruktioner. Därmed gäller lagen också översvämningssvallar, vilket för tydlighetens skull uttryckligen nämns i lagen. Också avfallsdammar ska på samma sätt som hittills höra till lagens tillämpningsområde. Däremot ska slusskonstruktioner i kanaler inte omfattas av tillämpningsområdet, liksom inte heller i den nuvarande lagen.

Till skillnad från den nuvarande lagen föreslås den nya lagens tillämpningsområde bli utvidgat till att omfatta gruvdammar ovan jord. Reglerna om gruvssäkerhet ska fortfarande grunda sig på gruvlagen. Ändringen kommer inte att ställa några betydande, ytterligare krav på gruvdammar, eftersom anvisningarna för dammsäkerhet redan för närva-

rande i tillämpliga delar iakttagits vid gruvdammar. Kraven på gruvssäkerhet enligt gruvlagstiftningen förblir i kraft. Den största praktiska konsekvensen är att gruvdammar ovan jord övergår från att övervakas av Säkerhetsteknikcentralen till att omfattas av den regionala miljöcentralens tillsynsbefogenheter.

Tillsynsmyndighet enligt den nya dammsäkerhetslagen är den regionala miljöcentralen, som i lagen kallas dammsäkerhetsmyndighet. Avsikten är att dammsäkerhetsuppgifterna på samma sätt som nu ska skötas vid några av de regionala miljöcentralerna. För att effektivera tillsynen kompletteras de sedvanliga förvaltningstvångsmedel dammsäkerhetsmyndigheten förfogar över med en möjlighet att meddela dammägaren förelägganden i frågor som är viktiga med tanke på dammsäkerheten.

Inte heller den nya lagen omfattar något tillståndsförfarande i samband med anläggandet av dammar, utan bestämmelser om anläggande av dammar kommer också i fortsättningen att ingå i andra lagar, främst i vattenlagen och i fråga om avfallsdammar i miljöskyddslagen. Dammsäkerhetskraven enligt den nya lagen beaktas emellertid i tillståndsförfarandet enligt dessa lagar. Detta säkerställs genom ett förfarande med utlåtande, om vilket ska föreskrivas i lag.

Markanvändnings- och bygglagens tillämplighet när det gäller anläggandet av dammar samt beaktandet av dammanläggningar vid planläggningen ska också i fortsättningen avgöras med utgångspunkt i markanvändnings- och bygglagens egna bestämmelser.

Bestämmelser om räddningsverksamhet och planering i anslutning därtill finns i räddningslagen. Därmed kommer bestämmelserna om dammolyckor i den nya lagen att begränsa sig till informationsutbyte och skyldigheter att delta i räddningsverksamhet enligt räddningslagen. Lagen ska dock omfatta en allmän bestämmelse om skyldighet att förebygga olyckor, och en bestämmelse om skyldighet att informera dammsäkerhetsmyndigheten om avvikande situationer med tanke på dammsäkerheten.

I dammsäkerhetslagen föreslås också bestämmelser om ett datasystem som upprätthålls av miljöförvaltningen, i vilket registre-

ras uppgifter om samtliga dammar som hör till tillämpningsområdet för dammsäkerhetslagen. Datasystemet ska bl.a. innehålla grundläggande uppgifter om dammarna samt uppgifter om dammklasserna och godkännande av övriga handlingar samt om inspektionsbesök. Uppdaterade utskrifter ur systemet ska i fortsättningen utgöra dammsäkerhetsmappen.

Avsikten är att den nya dammsäkerhetslagen förutom på nya dammar ska tillämpas på samtliga befintliga dammar. I övergångsbestämmelserna föreskrivs hur övergången till systemet enligt den nya lagen ska ske i praktiken. Avsikten är bl.a. att inplaceringen av de dammar som anlagts före den nya lagens ikraftträdande i de klasser som föreskrivs i den nya lagen ska fastställas genom beslut av jord- och skogsbruksministeriet.

Avsikten är också att den nya lagen ska erbjuda goda förutsättningar att anpassa dammsäkerheten till förändringar i markanvändningen samt väder- och vattenförhållandena. Dammsäkerhetsmyndighetens utlåtande om tillståndsansökningar i anslutning till anläggande av eller ändringsarbeten på en damm ska bli lagstadgat. Dammsäkerhetsmyndighetens befogenheter att vid en återkommande inspektion eller vid behov förutsetta uppdatering av riskutredningen för dammen, översyn av den hydrologiska dimensioneringen och grundlig bedömning av dammkonstruktionen förbättras. Också riskutredningens innehåll utvecklas så att man bättre beaktar ändringar i förhållandena och samverkan av brott på t.ex. dammar som är belägna efter varandra i samma vattendrag, dvs. den s.k. dominoeffekten. Lagen beaktar också att dammarna blir äldre genom att samma krav ställs på grundliga reparationer som på anläggande av en ny damm samt genom att det förutsätts att dammägaren vid behov utreder dammens skick grundligt.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Lagförslaget bedöms inte ha några konsekvenser för statsfinanserna. Tillsynen över dammsäkerheten enligt propositionen sköts vid de regionala miljöcentralerna även med

stöd av den nuvarande lagstiftningen. Lagförslaget utökar inte i någon betydande mån uppgifterna för de regionala miljöcentraler som är dammsäkerhetsmyndighet. Den extra arbetsbörda som de myndighetsbeslut som avses i lagförslaget medför antas bli rätt liten.

När man beaktar den totala ekonomiska betydelsen av förbättrad dammsäkerhet bör man lägga märke till att de kostnader som olyckor förorsakar kan förebyggas. Det gagnar såväl samhället som statsfinanserna att risken för dammolyckor förblir liten. Eventuella dammolyckor kan förorsaka personsador, skador på byggnadsbeståndet, väg- och teleförbindelser samt fara för människors hälsa och miljön. Exempelvis den direkta skadan av ett brott på Finlands högsta damm, Porttipahta kraftverksdamm, för tredje parts fasta egendom har uppskattats till 190 miljoner euro. Dammolyckor kan också förorsaka energiekonomiska förluster, produktionsförluster samt förstörda naturvärden.

Tillsynen över dammsäkerheten är av betydelse för statsfinanserna också i det avseendet att staten innehar en betydande del av dammarna i Finland. För säkerheten vid dessa dammar ansvarar staten, som också kan bli ersättningsansvarig för skador till följd av dammolyckor vid dessa dammar.

Lagförslaget har inga direkta kommunal-ekonomiska konsekvenser. De kommunala myndigheterna har inga uppgifter enligt den nuvarande eller föreslagna dammsäkerhetslagen. Inte heller räddningsmyndighetens uppgifter ökar enligt lagförslaget, eftersom lagförslaget endast klarlägger de uppgifter som redan nu ankommer på räddningsmyndigheten.

Sedvanliga utvecklings- och underhållskostnader förorsakas av det föreslagna datasystemet, i vilket registreras uppgifter om alla dammar som hör till dammsäkerhetslagens tillämpningsområde. Datasystemet utvecklas och upprätthålls inom miljöförvaltningen. Datasystemet utvecklas genom att det befintliga PATO-datasystemet utnyttjas.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen har inga betydande konsekvenser för organisationen eller personalen. Lagförslaget ändrar inte myndighetsuppgif-

terna i anslutning till dammsäkerheten annat än för gruvdammar. Tillsynsmyndighet är på nuvarande sätt den regionala miljöcentralen, som i dammsäkerhetsfrågor styrs av jord- och skogsbruksministeriet. Avsikten är att tillsynsuppgifterna i anslutning till dammsäkerheten ska skötas centraliserat vid några regionala miljöcentraler.

Den överföring av tillsynen över dammsäkerheten vid gruvdammar ovan jord från Säkerhetsteknikcentralen inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde till de regionala miljöcentralerna inom miljöministeriets förvaltningsområde som föreslås i propositionen motsvarar en arbetsmängd om uppskattningsvis ungefär ett årsverke. Överföringen ökar inte myndigheternas arbetsmängd eller antalet myndigheter som övervakar gruvorna, eftersom de regionala miljöcentralerna redan nu övervakar att miljöskyddslagen och vattenlagen iakttas även vid gruvor. Centraliseringen av skötseln av uppgifterna effektiviserar resursanvändningen. Den arbetsmängd som tillsynen över gruvdammar kräver kan dock öka i fortsättningen när gruvdriften växer.

4.3 Miljökonsekvenser

Propositionen antas inte ha några direkta miljökonsekvenser. Lagförslaget ändrar inte uppgiftsfördelningen mellan de olika lagarna när det gäller reglerna om anläggandet av dammar, med undantag för reglerna om gruvdammar ovan jord. Sålunda ska beaktandet av miljösynpunkter vid anläggandet av dammar fortfarande i huvudsak basera sig på tillståndsförfaranden enligt vattenlagen, miljöskyddslagen och markanvändnings- och bygglagen. Via hänvisningar i dessa lagar ska även kraven i naturvårdslagen (1096/1996) iakttas. Enligt 6 § i statsrådets förordning om miljökonsekvensbedömning (713/2006) förutsätter anläggandet av P-dammar också förfarande för bedömning av miljökonsekvenser.

Propositionens mål att förbättra dammsäkerheten minskar också de risker som dam-

mar medför för miljön och naturen i olycks-situationer. Genom lagförslaget förbättras medvetenheten om sådana risker genom det förutsätts att den riskutredning som görs för dammar av klass 1 också omfattar den fara som dammen medför för miljön enligt vad som utretts i andra handlingar som gäller projektet.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Lagförslaget bedöms inte ha några betydande sociala konsekvenser. Lagförslagets mål är att förbättra medvetenheten om konsekvenserna av eventuella dammolyckor samt förbättra informationen. På områden nedströms om dammarna borde medvetenheten om risken för en dammolycka främja beredskapsåtgärder, t.ex. kännedomen om räddningsvägar. Medvetenheten om risken för en dammolycka förbättrar planeringen av markanvändningen på området för en flodvåg till följd av ett dammbrott så att på dessa områden inte placeras svårevakuerade objekt eller lager för miljöfarliga ämnen.

Lagförslagets konsekvenser för sysselsättningen bedöms vara små. Syftet med lagförslaget är att lyfta upp dammsäkerhetsverksamhet som överensstämmer med nuvarande praxis på författningsnivå. Detta kan i vissa fall öka kontroll- och inspektionsverksamheten samt behovet av konsultutredningar. Noggrannare utredningar av dammarnas skick kan också göra att mera arbeten beställs av konsulter. Den dammsäkerhetspraxis som föreslås i lagen kan avslöja reparationsbehov hos dammarna, men att de grundliga reparationerna av dammar ökar beror i första hand på att dammbeståndet blir äldre.

Lagförslaget bedöms inte ha några betydande konsekvenser för regionutvecklingen. Genom den nya dammsäkerhetslagen säkerställs regelbunden kontroll- och inspektionsverksamhet vid dammarna samt nödvändiga underhållsåtgärder på dammarna i Finland, av vilka en stor del är belägna i norra och västra Finland.

Lagförslaget bedöms inte ha några konsekvenser för könsställning.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen baserar sig på tillgängliga utredningar, undersökningar, förfrågningar och expertutlåtanden om saken samt på internationell praxis. Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid jord- och skogsbruksministeriet utgående från förslaget från den dammsäkerhetsarbetsgrupp som jord- och skogsbruksministeriet tillsatte den 16 september 2005. Arbetsgruppens slutrapport (jord- och skogsbruksministeriet, arbetsgruppspromemoria 2007:3) var enhällig. I slutrapporten ingick ett förslag till ny dammsäkerhetslag. Lagförslagets bestämmelser om räddningsverksamhet och verksamhet i olycksituationer har beretts i samarbete med inrikesministeriets räddningsavdelning.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Jord- och skogsbruksministeriet beredde justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, kommunikationsministeriet, handels- och industriministeriet, miljöministeriet, de regionala räddningsverken, de regionala miljöcentralerna, länsstyrelserna, Sjöfartsverket, Forststyrelsen, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet, Finlands miljöcentral och Säkerhetsteknikcentralen samt Tekniska högskolans avdelning för byggnads- och miljöteknik, Nödcentralsverket och Finlands kommunförbund möjlighet att avge utlåtande om dammsäkerhetsarbetsgruppens betänkande. Dessutom bereddes centrala näringslivssammanslutningar och -företag med anslutning till dammsäkerheten möjlighet att avge utlåtande.

I de 40 utlåtanden som gavs ansågs reformen överlag vara motiverad för att ajourföra regleringen och med tanke på författningsnivån. De anmärkningar som framfördes i utlåtandena gällde detaljer i lagförslaget och de har beaktats vid beredningen av propositionen.

Kalvannaisteollisuusyhdistys ry ansåg i sitt utlåtande att det inte är motiverat att överföra

tillsynsbefogenheten när det gäller gruvdammar ovan jord, utan myndighetstillsynen i anslutning till gruvdammar borde skötas i samband med tillsynen över gruvdriften. I övrigt motsatte man sig inte i utlåtandena att gruvdammar börjar omfattas av dammsäkerhetslagen i enlighet med propositionen. Handels- och industriministeriet och Säkerhetsteknikcentralen understödde dock i sina utlåtanden att dammsäkerhetslagstiftningens tillämpningsområde utvidgas till gruvdammar och att tillsynen över säkerheten vid gruvdammar överförs till dammsäkerhetsmyndigheten.

6 Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

En totalrevision pågår av vattenlagen, som i huvudsak ligger till grund för tillståndsplikten för dammar i vattendrag. Revisionen och utkastet till ny vattenlag har beaktats i propositionen. Avsikten är att den föreslagna dammsäkerhetslagen beaktas i den nya vattenlagen och den förordning som utfärdas med stöd av den. Den gällande vattenlagen behöver sålunda inte i detta skede ändras på grund av propositionen.

Avsikten är att dammsäkerhetsmyndigheten ska fungera som tillsynsmyndighet enligt den nya lagen i ärenden enligt dammsäkerhetslagen. På så sätt kan dammsäkerhetsmyndigheten övervaka att även de dammsäkerhetsaspekter som anges i vattenhushållningstillståndet beaktas. Dammsäkerhetsmyndigheten kan också vid behov ta upp en översyn av ett tillstånd enligt vattenlagen, om det vid tillsynen över dammsäkerheten väcks misstanke om att t.ex. den avtappningskapacitet som fastställts för dammen i vattenhushållningstillståndet inte är tillräcklig eller om andra omständigheter som föreskrivs genom dammsäkerhetslagen.

Propositionen är en del av en mera omfattande helhet, med vilken syftet är att förbättra beredskapen för förändringar i vädret och vattenförhållandena, i synnerhet de allt vanligare extrema fenomenen och på så sätt främja anpassningen till klimatförändringen. Andra pågående lagstiftningsprojekt som hänför sig till samma helhet är reformen av

systemet med ersättning för översvämnings-skador samt genomförandet av EU:s översvämningsdirektiv.

I propositionen har beaktats de ändringar i lagstiftningen som hänför sig till genomförandet av direktivet om utvinningsavfall liksom det pågående genomförandet av miljö-

ansvarsdirektivet. Propositionen har samordnats med målen för den totalrevision av gruvlagstiftningen som bereds vid arbets- och näringsministeriet. Avsikten är att vid behov se till att nödvändiga hänvisningar till dammsäkerhetslagen tas in i den gruvlag som är under beredning.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Dammsäkerhetslag

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Syfte. I paragrafen fastställs lagens allmänna syfte. Verksamhet enligt lagen syftar till att garantera säkerheten i varje skede av en damms livscykel, dvs. i samband med anläggandet, underhållet och driften, samt till att minska den skaderisk som dammar medför. I de materiella lagbestämmelserna föreskrivs hur dammsäkerhet som motsvarar syftet ska garanteras och vilka de olika aktörernas skyldigheter är i detta arbete.

Bestämmelser om allmänna krav på anläggande, underhåll och drift av dammar finns beroende på dammens användningsändamål i första hand i vattenlagen, miljöskyddslagen eller gruvlagen. Även om den skaderisk som dammar medför beaktas vid sidan av andra aspekter vid inspektioner enligt dessa lagar, är det nödvändigt att i en speciallag utfärda separata bestämmelser om omständigheter som är centrala med tanke på dammsäkerheten.

2 §. Tillämpningsområde. I 1 mom. föreslås bestämmelser om lagens allmänna tillämpningsområde. Tillämpningsområdet omfattar samtliga dammar jämte därtill hörande konstruktioner och anordningar och har därmed nära koppling till definitionen av damm enligt 4 § 1 punkten. Konstruktioner och anordningar som hör till dammar kan vara exempelvis regleringsluckor och utrustning för fjärrövervakning vid vattenkraftverk. Lagen ska tillämpas på samtliga dammar oberoende av vilket material som använts vid anläggandet, hur dammen byggts och vilket ämne som uppstås.

Tillämpningsområdet föreslås bli bredare än i den gällande lagen. I 3 § 1 mom. i dammsäkerhetslagen ställs för närvarande utanför lagens tillämpningsområde för det första dammar som är lägre än tre meter och som i en olycksituation inte medför uppenbar fara för människoliv eller uppenbar sanitär fara eller uppenbar betydande fara för miljön eller egendom. Begränsningen på tre

meter föreslås bli slopad och de krav som lagen ställer på dammägaren graderas enligt den skaderisk dammen kan medföra. Därmed ändras i praktiken inte kraven i fråga om dammar som dammsäkerhetsmyndigheten anser att inte medför någon fara.

I 2 mom. jämföras översvämningvallar med dammar, så lagens bestämmelser ska tillämpas även på dem. En översvämningvall fungerar som damm endast när vattenståndet är högre än normalt, dvs. vid en översvämning. I allmänhet är översvämningvallar sådana konstruktioner som inte kan anses medföra sådan fara som avses i lagen. Med avseende på en eventuell skaderisk och åtgärder som behövs för att bekämpa den har översvämningvallar emellertid redan för närvarande ansetts omfattas av bestämmelserna om dammsäkerhet. Skaderisken ska när det gäller såväl översvämningvallar som dammar granskas från fall till fall. Också vallar som anlagts för andra ändamål, t.ex. torrläggning av jord, kan med tiden när markanvändningen förändras i praktiken bli en översvämningvall. Det är ändå inte nödvändigt att använda samma principer vid dimensioneringen av översvämningvallar som vid dimensioneringen av dammar i vattendrag.

Med avvikelse från den gällande dammsäkerhetslagen ska också gruvdammar höras till lagens tillämpningsområde. Dammsäkerhetslagens tillämpningsanvisningar har redan i praktiken tillämpats på gruvdammar, men tillsynen över säkerheten vid gruvdammar har som ett led i den allmänna tillsynen över gruvssäkerheten ankommit på Säkerhetsteknikcentralen.

På samma sätt som i den nuvarande dammsäkerhetslagen ställs slusskonstruktioner i kanaler utanför lagens tillämpningsområde i 3 mom., eftersom slussar till sin konstruktion inte helt kan jämföras med dammkonstruktioner. Jorddammskonstruktioner i anslutning till slusskanaler kan däremot fortfarande höras till lagens tillämpningsområde. När det gäller dem bör man från fall till fall granska om definitionen av damm och lagens övriga bestämmelser är tillämpliga på det sätt som närmare föreskrivs i 35 § i samband med övergångsbestämmelserna.

3 §. Förhållande till annan lagstiftning. I paragrafen föreslås bestämmelser om förhållandet mellan dammsäkerhetslagen och annan lagstiftning som avser anläggande och drift av dammar samt räddningsverksamhet. Dammsäkerhetslagen är teknisk speciallagstiftning som gäller vissa konstruktioner, och den åsidosätter inte tillämpningen av de allmänna bestämmelserna om användning av naturresurser och om miljöskydd.

Anläggandet av en damm kräver i allmänhet tillstånd enligt den i 1 och 2 mom. nämnda vattenlagen eller miljöskyddslagen beroende på om det rör sig om en vattendrags- eller avfallsdamm. På avfallsdammar tillämpas i regel också bestämmelserna i avfallslagen. I enlighet med lagens tillämpningsområde kan avfallsdammar också vara dammar som hör till gruvdrift.

Med stöd av 3 mom. gäller om gruvssäkerhet dessutom vad som föreskrivs i gruvlagen. De säkerhetskrav som grundar sig på gruvlagen och tillsynen över iakttagandet av dem kan delvis tangeras även dammar och avsikten med den föreslagna lagen är inte att begränsa tillämpningen av dem eller tillsynen över iakttagandet av dem.

I tillståndsförfarandet enligt vattenlagen och miljöskyddslagen beaktas också bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen samt naturvårdslagen och forsskyddslagen (35/1987).

Aspekter i anslutning till dammsäkerheten kan också aktualiseras i samband med tillstånd eller planläggning enligt markanvändnings- och bygglagen. Det avgörs från fall till fall om det behövs bygglov eller åtgärdstillstånd eller tillstånd för miljöåtgärder för en damm. I 4 mom. intas en hänvisning till markanvändnings- och bygglagen.

I vilken utsträckning placeringen av en damm följer planerna bedöms åter i tillståndsförfarande enligt vattenlagen och miljöskyddslagen samt markanvändnings- och bygglagen. I dessa förfaranden beaktas också andra författningar som inverkar på anläggandet av dammen, t.ex. naturvårdslagen och lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994). De krav på planers innehåll som föreskrivs i markanvändnings- och bygglagen bestämmer åter var nya dammar som planeras ska placeras och hur de ska

anges i planerna samt hur de nuvarande dammarna beaktas i planeringen av markanvändningen.

De med tanke på dammolyckor mest centrala bestämmelserna om räddningsverksamhet finns i räddningslagen, till vilken det föreslås en hänvisning i 5 mom. Avsikten är dock att dammsäkerhetslagen ska omfatta bestämmelser om beredskap för olyckor och om olika myndigheters uppgifter som till vissa delar kompletterar räddningslagen.

I 6 mom. föreslås en allmän förpliktelse för myndigheterna att beakta bestämmelserna i dammsäkerhetslagen när tillståndsärenden som gäller anläggande eller drift av dammar avgörs eller andra myndighetsbeslut fattas i enlighet med någon annan lag. I momentet avsedda tillståndsärenden är tillståndsbeslut och andra myndighetsavgöranden som fattas med stöd av vattenlagen, miljöskyddslagen samt markanvändnings- och bygglagen. Det är särskilt viktigt att kraven i dammsäkerhetslagen beaktas i samband med att tillståndsbeslut fattas, eftersom tillståndsbeslutet fattas innan dammbygget inleds och sätter gränser för den detaljerade byggtekniska planeringen av dammen. Ansökan om tillstånd kan därmed vara dammägarens första kontakt med myndigheterna när en ny damm ska anläggas. Bland andra myndighetsbeslut som gäller drift av dammar och som avses i momentet kan nämnas exempelvis miljötillståndsverkets förordnande om åtgärder för avvärjande av fara enligt 12 kap. 19 § i vattenlagen.

4 §. Definitioner. Avsikten är att de med tanke på tillämpningen av lagen viktigaste begreppen ska definieras i en bestämmelse. Definitionerna i paragrafen finns inte i den dammsäkerhetslag som föreslås bli upphävd. Definitionen av damm enligt 1 punkten utgör en precisering av bestämmelsen i 2 § om lagens tillämpningsområde. För att en konstruktion ska betraktas som en damm ska den syfta till uppdämning, dvs. förhindra att ett ämne som finns bakom konstruktionen breder ut sig. Det uppdämda ämnet kan vara en vätska eller ett ämne som betar sig som en vätska. En konstruktion som används för att hindra ett helt fast ämne från att breda ut sig ska alltså inte betraktas som en damm. I praktiken kan exempelvis ett ämne som däms

upp av en avfallsdamm i slutet av sin livscykel bli en fast konstruktion, varvid också avfallsdammen upphör att vara en damm och i enlighet med 23 § kan lämnas utanför myndighetstillsynen enligt denna lag. Enligt definitionen kan det röra sig om permanent eller tillfällig uppdamning. Därmed omfattar definitionen av damm också arbetsdammar som skapas under ett byggnadsskede samt översvämningvallar.

I 2 - 4 punkten definieras olika dammtyper. Avsikten är att det i lagen och i synnerhet i den förordning som utfärdas med stöd av den ska ställas olika krav på dammtyperna. Även i övrigt tillämpas bestämmelser i olika lagar på olika typer av dammar. De dammar i vattendrag som avses i 2 punkter kan förutsätta tillstånd enligt vattenlagen, medan de avfallsdammar som avses i 3 punkten kan förutsätta tillstånd enligt miljöskyddslagen. Som en damm i vattendrag enligt definitionen betraktas också en damm som anläggs på torr mark men som efter färdigställandet är belägen i ett vattendrag.

I 4 punkten definieras översvämningvallar som nämns i 2 § 2 mom. Genom definitionen görs emellertid en koppling mellan översvämningvallar och översvämningar av vattendrag eller hav, varför konstruktioner som förhindrar översvämning av vatten som är mindre än vattendrag, exempelvis rännilar eller diken, inte ska betraktas som i denna lag avsedda översvämningvallar.

I 5 punkten definieras dammägare. Dammägare är förutom ägaren av en damm också eventuella andra instanser som ansvarar för dammen när dammägaren exempelvis genom avtal överlåtit besittningen av dammen.

5 §. Myndigheter. Den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamheten enligt lagen ska såsom vattenushållningsärenden ankomma på jord- och skogsbruksministeriet liksom för närvarande. Den regionala miljöcentralen ska vara i lagen avsedd tillsynsmyndighet. Jord- och skogsbruksministeriet har med stöd av lagen om miljöförvaltningen koncentrerat skötseln av dammsäkerhetsärenden till vissa regionala miljöcentraler. Avsikten är att ministeriet fortfarande ska bestämma vilka regionala miljöcentraler som är dammsäkerhetsmyndigheter och deras verksamhetsområden som

dammsäkerhetsmyndigheter. Den behöriga regionala miljöcentralen benämns i lagen dammsäkerhetsmyndighet. Den regionala miljöcentralens tillsynsbefogenheter ska också omfatta gruvdammar. Gruvsäkerheten som helhet ska fortfarande övervakas av Säkerhetsteknikcentralen med stöd av gruvlagen. Sålunda kompletterar dammsäkerhetsmyndighetens och Säkerhetsteknikcentralens tillsynsbefogenheter varandra.

6 §. Kompetenskrav. Enligt paragrafen ska den person som gör upp en plan för anläggande av en damm samt personen som ansvarar för driften, kontrollen och inspektionerna av dammen besitta tillräcklig sakkunskap om dammsäkerhetsfrågor med beaktande av dammens art och den skaderisk som den medför. Den sakkunskap som krävs ska anpassas till den skaderisk som dammen medför. Som grund för tillräcklig sakkunskap kan betraktas t.ex. utbildning eller tidigare erfarenhet av dammsäkerhetsuppgiften i fråga. Närmare bestämmelser om kompetenskraven utfärdas genom förordning av statsrådet. Kompetenskraven bestäms så att de bidrar till att främja utbildningen av t.ex. drifts- och kontrollpersonal för dammar samt verifiering av kunskaperna genom prov.

2 kap. Planering och anläggande av dammar

7 §. Allmän skyldighet. I 1 mom. föreskrivs om allmän skyldighet att planera och anlägga dammar på ett sådant sätt att driften av dammen inte medför fara för säkerheten. Skyldigheten gäller i praktiken särskilt dammens hållbarhet och konstruktion, vilka är centrala egenskaper med tanke på dammsäkerhetslagen. Dammsäkerheten påverkas dessutom av exempelvis var dammen är belägen. Detta tar emellertid dammsäkerhetslagen inte ställning till.

I 2 mom. föreslås ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om den hydrologiska dimensioneringen av dammar som ska anläggas och om de tekniska kraven beträffande anläggandet av dammar. Här lyfts alltså de viktigaste kraven på planeringen i de gällande anvisningarna för dammsäkerhet upp till förordningsnivå. De kan gälla t.ex. idrifttagandet av dammen eller servicevägar och säker-

ställande av tillträde till dammen också vid exceptionella vattenförhållanden. Innehållet i kraven bestäms enligt dammens klass och i förlängningen enligt den skaderisk som dammen medför.

8 §. Planering av dammar. I paragrafen föreslås bestämmelser om planeringen inför dammbygget. Planen ska omfatta en utredning över på vilket sätt de krav som lagstiftningen ställer på dammsäkerheten har beaktats. Den som planerar dammen ska i enlighet med 6 § med beaktande av dammens art och den skaderisk som den medför besitta tillräcklig sakkunskap att bedöma huruvida kraven enligt lagstiftningen uppfylls.

9 §. Redogörelse för dammsäkerheten i tillståndsärenden. I 1 mom. föreslås en bestämmelse om att omständigheter som är centrala med tanke på dammsäkerheten ska läggas fram i ett tillståndsärende som gäller anläggande av en damm enligt någon annan lag. De tillståndsärenden som avses i bestämmelsen omfattar i praktiken tillståndsbeslut enligt de lagar som avses i 3 § 6 mom. I ansökan ska dammägaren i tillräcklig omfattning redogöra för den skaderisk som dammen medför och hur den inverkar på dimensioneringsgrunderna för dammen.

När en ny damm anläggs är det önskvärt att dammägaren i ett så tidigt skede som möjligt tar kontakt med dammsäkerhetsmyndigheten. På så sätt kan dammsäkerhetsaspekterna integreras i planeringen och anläggandet av dammen. I 2 och 3 mom. föreslås bestämmelser om kontakter mellan tillståndsmyndigheten och dammsäkerhetsmyndigheten i syfte att säkerställa att dammsäkerhetsmyndigheten i ett tillräckligt tidigt skede blir informerad om viktiga nya dammprojekt. Den i paragrafen avsedda myndighet som fattar beslut om tillstånd är i regel en tillståndsmyndighet enligt vattenlagen eller miljöskyddslagen, i praktiken alltså miljö- eller tillståndsmyndigheten eller den regionala miljöcentralen. Tillståndsmyndigheten ska av dammsäkerhetsmyndigheten begära ett utlåtande om att dammsäkerhetskraven enligt lagen uppfylls.

I utlåtandet ska dammsäkerhetsmyndigheten enligt 3 mom. ta ställning till hur dammens dimensionering påverkar dammsäkerheten. I praktiken ska dammens hydrologiska dimensionering vara anpassad till omfatt-

ningen av den skaderisk som dammen medför och därmed vara kopplad till dammklassen. Dammklassen ska dock inte kunna fastställas ännu i detta skede, så länge inget beslut om tillstånd meddelats. Avsikten är att närmare bestämmelser om dimensioneringen med stöd av 7 § ska utfärdas genom förordning. Om dammsäkerhetsmyndigheten anser att dammen inte medför någon fara behöver den inte göra en bedömning av dimensioneringen i utlåtandet till tillståndsmyndigheten. I ett sådant fall rör det sig om en damm som enligt 11 § 2 mom. inte heller behöver klassificeras. I mån av möjlighet ska dammsäkerhetsmyndigheten redan i utlåtandet påpeka detta.

3 kap. Klassificering av dammar samt dammsäkerhetshandlingar

10 §. Klassificeringsskyldighet. I paragrafen föreslås bestämmelser om allmänna villkor för idrifttagandet av dammar. Enligt paragrafen ska en damm klassificeras innan den tas i bruk. Vid behov ska också en riskutredning och ett kontrollprogram godkännas för dammen i enlighet med den fastställda klassen. Beslutet om klassificering av en damm fattas enligt 14 § av dammsäkerhetsmyndigheten.

I den nuvarande dammsäkerhetslagen finns inga bestämmelser om idrifttagande av dammar. I praktiken har dammsäkerhetsmyndigheten förutsatt att dammens ansvariga projektör utarbetar en framställning om dammens duglighet. Dessutom har dammsäkerhetsmyndigheten företagit inspektioner i anslutning till idrifttagandet av dammar och haft överläggningar med dammägaren. Sådana täta kontakter mellan myndigheten och dammägaren är fortfarande önskvärda, och den fältgranskning myndigheten företar innan dammen tas i bruk kan anses vara särskilt motiverad. Förslaget till 29 § ger också dammsäkerhetsmyndigheten rätt att utföra inspektioner. Dessutom är det emellertid viktigt att det på lagnivå tas in allmänna bestämmelser om de krav som dammsäkerhetshänsyn ställer på idrifttagandet av dammar.

11 §. Klassificering av dammar. Klassificeringen av dammar med utgångspunkt i den skaderisk de medför har varit en viktig del av

dammsäkerhetsarbetet. Klassificeringen har emellertid inte grundat sig på lag, utan klassificeringsgrunderna som de ser ut i dag har i praktiken utformats i samband med utarbetandet av anvisningarna. Det är bara definitionen av s.k. P-dammar, vilka medför den största skaderisken, som grundar sig på 9 § 2 mom. i den nuvarande dammsäkerhetslagen. I 1 mom. i den nu föreslagna paragrafen föreslås bestämmelser om dammsäkerhetsmyndighetens skyldighet att klassificera dammar enligt de klasser som anges i paragrafen. Avsikten är inte att ändra på de etablerade klassificeringskriterierna, men framöver ska det föreskrivas i lag om klassificeringen och grunderna för den. Avsikten är att klasserna 1, 2 och 3, vilka beskrivs i 2 mom., ska motsvara de nuvarande, i praktiken etablerade klasserna P, N och O.

Enligt 2 mom. ska klassificering emellertid inte behöva göras om dammsäkerhetsmyndigheten anser att dammen inte medför någon fara. Dammsäkerhetsmyndighetens ståndpunkt kan framgå redan av det utlåtande som avses i 9 § och som myndigheten ger i samband med tillståndsärendet. Avsikten är att inget särskilt myndighetsbeslut ska meddelas beträffande behovet av klassificering. En damm som enligt klassificeringsbeslutet inte omfattas av klassificeringen ska emellertid tillsammans med myndighetens utlåtande om dammen registreras i det datasystem som avses i 34 §.

Enligt 3 § i den gällande dammsäkerhetslagen tillämpas lagen på dammar med en höjd på minst tre meter eller sådana lägre dammar som kan medföra uppenbar fara för människoliv eller uppenbar sanitär fara eller uppenbar betydande fara för miljön eller egendom. Av dessa kriterier har det förstnämnda kravet på dammens höjd i praktiken varit mer betydelsefullt, eftersom dammar som är lägre än tre meter endast i exceptionella fall kan medföra uppenbar fara. Utanför klassificeringen blir därmed med stöd av 3 mom. huvudsakligen samma dammar som för närvarande helt faller utanför tillämpningsområdet för dammsäkerhetslagen. Med avvikelse från det som gäller för närvarande täcker dock klassificeringen samtliga dammar som medför fara, utan att denna fara definieras närmare. De lagstadgade skyldigheterna ska i hu-

vudsak gälla dammar i klasserna 1 – 3. På dammar som lämnas utanför klassificeringen tillämpas emellertid enligt 2 mom. de bestämmelser i lagen som gäller underhåll och drift av dammar, allmän skyldighet för dammägaren att upprätthålla beredskap för olyckor och dammsäkerhetsmyndigheternas tillsynsmetoder.

12 §. Riskutredning samt säkerhetsprogram för en damm. Utredningen av den skaderisk som en damm medför kan i vissa situationer förutsätta noggrannare kalkyler och utredningar än vad som normalt ingår i de tillstånds- och planeringshandlingar som gäller anläggande av en damm. Därför kan den regionala miljöcentralen med stöd av 9 § 1 mom. i den gällande dammsäkerhetslagen bestämma att dammägaren ska göra en särskild riskutredning. Skyldigheten att göra riskutredning är inte i lagen kopplad till dammens klass. I praktiken har emellertid riskutredning förutsatts i fråga om P-dammar och sådana N-dammar som eventuellt även kan betraktas som P-dammar. En riskutredning kan behövas dels för att fastställa huruvida det rör sig om en P- eller en N-damm, dels för att säkerställa beredskap för eventuella olyckor vid P-dammar och särskilt för uppgörandet av planer för räddningsväsendet.

Följaktligen föreslås i paragrafens 1 mom. bestämmelser om att ägaren till en klass 1-damm ska utreda den skaderisk för människor och egendom samt för miljön som dammen medför. I praktiken vore det ändamålsenligt att riskutredningen görs redan innan klassificeringsbeslutet fattats, men enligt 10 § ska en utredning alltid göras innan en damm tas i bruk. Vid bedömningen av den fara som dammen medför för miljön beaktas uppgifterna i tillståndsansökan och andra handlingar som gäller projektet och det är inte nödvändigt att göra någon särskild utredning om risken.

Enligt 2 mom. ska dammsäkerhetsmyndigheten vid behov kunna besluta att en riskutredning ska göras också för andra än klass 1-dammar. Det är emellertid fråga om en exceptionell situation som kan komma i fråga när det inte utan utredning går att få tillräcklig information om den skaderisk som dammen medför antingen när dammen ska klassi-

ficeras eller när behovet av att ändra klassificeringen bedöms. Bestämmelser om ändring av klassificeringen och grunderna för det ingår i 21 §.

En dammolycka kan betraktas som ett sådant extremt scenario som avses i artikel 6.3 a i översvämningdirektivet. Då kan den information om skadeområdets omfattning som fås som resultat av riskutredningen utnyttjas vid utarbetandet av de kartor över översvämningrisker som avses i direktivet.

Bestämmelserna om räddningsplaner för dammar i 9 § 2 mom. i den gällande dammsäkerhetslagen står till vissa delar i konflikt med bestämmelserna i den räddningslag som trädde ikraft den 1 januari 2004. I den nya lagen föreslås bestämmelser om beredskap för dammolyckor och verksamhet vid olyckor huvudsakligen i 5 kap. I paragrafens 3 mom. föreslås emellertid bestämmelser om skyldighet för ägaren till en klass 1-damm att göra upp en egen åtgärdsplan med tanke på olyckor och störningar. Detta säkerhetsprogram ska ingå i de handlingar som i enlighet med 14 § ska tillställas dammsäkerhetsmyndigheten med tanke på klassificeringsbeslutet. Dammägaren ska se till att säkerhetsprogrammet uppdateras, vilket i praktiken förutsätter att det regelbundet görs små justeringar i programmet. Det är inte nödvändigt att ha myndigheten att godkänna ändringarna, utan det viktigaste ur dammsäkerhetsmyndighetens synvinkel är att säkerställa att programmet utarbetas innan dammen tas i bruk. I säkerhetsprogrammet specificeras i praktiken från fall till fall de åtgärder för att förebygga olyckor som dammens ägare ska vidta enligt 24 §.

Enligt 4 mom. utfärdas närmare bestämmelser om uppgörandet av och innehållet i riskutredningen och säkerhetsprogrammet för en damm genom förordning av statsrådet.

13 §. Kontrollprogram. I paragrafen förpliktas dammägaren att göra upp ett program för kontroll och granskning av omständigheter som inverkar på dammsäkerheten. Bestämmelser om drift av dammar ingår i 16 § och om kontroll av dem i 17 §. Genom programmet bestäms i praktiken vilka åtgärder som ingår i kontrollskyldigheten enligt 17 § jämte tidsfrister för dem. Bestämmelsen motsvarar 6 § 1 mom. i den gällande dammsä-

kerhetslagen. Kontrollprogram ska göras upp för samtliga dammar i klasserna 1, 2 och 3. Enligt paragrafens 2 mom. behövs det dock inget separat kontrollprogram om kontrollen av de omständigheter som inverkar på dammsäkerheten är tillräcklig med stöd av förpliktelseerna enligt någon annan lag. Dammsäkerhetsmyndigheten ska från fall till fall bedöma om kontrollen är tillräcklig enligt en annan lag.

14 §. Klassificeringsbeslut och godkännande av handlingar. I paragrafen föreslås bestämmelser om dammsäkerhetsmyndighetens beslut, genom vilka dammarnas klass fastställs och de handlingar som krävs enligt klassificeringen godkänns, dvs. en riskutredning och ett kontrollprogram. Dessa handlingar kan godkännas i samband med klassificeringsbeslutet eller genom ett separat beslut. Om dammägaren och dammsäkerhetsmyndigheten har stått i regelbunden kontakt under planeringen och byggandet av dammen och om deras åsikter om klassen för den aktuella dammen och uppfyllandet av kraven enligt dammsäkerhetslagen överensstämmer, kan handlingarna vanligen godkännas i samband med klassificeringsbeslutet i god tid före idrifttagandet av dammen. I annat fall kan dammsäkerhetsmyndigheten i samband med klassificeringsbeslutet förutsätta att de handlingar som saknas görs upp. Dammen kan dock tas i bruk först efter att alla handlingar som lagen kräver har godkänts.

Enligt 2 mom. ska dammägaren i god tid före det planerade idrifttagandet av dammen tillställa dammsäkerhetsmyndigheten de uppgifter och de handlingar som behövs för beslut enligt 1 mom. På så sätt vill man säkerställa att idrifttagandet av dammen inte försenas på grund av att dammsäkerhetshandlingar saknas eller är bristfälliga. Kontakt mellan dammägaren och dammsäkerhetsmyndigheten upprättas i praktiken senast när det tillståndsärende som gäller anläggandet av dammen behandlas och dammsäkerhetsmyndigheten får kännedom om att en damm ska anläggas. Avsikten är att kontakterna fortsätter under byggnadsarbetets gång, medan dammägaren bereder de handlingar som avses i paragrafen. I praktiken ska det därmed i regel vara möjligt för myndigheten och dammägaren att också sinsemellan för-

handla om tidtabellen för behandlingen av ärendena.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om ett förfarande för hörande i samband med dammsäkerhetsmyndighetens beslutsfattande. Innan dammsäkerhetsmyndigheten fattar klassificeringsbeslutet och godkänner handlingarna ska den ge dammägaren och den lokala räddningsmyndigheten tillfälle att bli hörda.

På motsvarande sätt föreskrivs i 4 mom. att besluten ska delges dammägaren och den lokala räddningsmyndigheten. Dessutom ska beslutet delges kommunerna i dammens influensområde, eftersom särskilt dammar i klasserna 1 och 2 är sådana konstruktioner som måste beaktas i planeringen av kommunens markanvändning, varför kommunen bör ha kännedom om den skaderisk som dammen medför. Med kommunerna i dammens influensområde avses såväl kommuner inom vilkas områden dammen ligger som kommuner vilkas områden skulle påverkas av en eventuell dammolycka.

Beslutet som dammsäkerhetsmyndigheten fattat med stöd av lagen får överklagas hos förvaltningsdomstolen enligt förvaltningsprocesslagen (586/1999). Högsta förvaltningsdomstolen är fullföljdsdomstolen. Dammsäkerhetsmyndighetens beslut kan i enlighet med 6 § förvaltningsprocesslagen överklagas av den som berörs av beslutet eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

4 kap. Underhåll, drift och kontroll av dammar

15 §. Underhållsskyldighet. I paragrafen föreslås bestämmelser om allmän skyldighet för dammägaren att hålla dammen i ett sådant skick att den är säker. En motsvarande bestämmelse finns i 4 § 2 mom. i den gällande dammsäkerhetslagen. Bestämmelser om skyldighet för dammägaren att underhålla dammen finns förutom i dammsäkerhetslagen också bl.a. i fråga om dammar i vattendrag i 2 kap. 31 § i vattenlagen. En kompletterande bestämmelse om underhållsskyldighet krävs emellertid uttryckligen med tanke på dammsäkerheten. Om dammägaren försummar sin skyldighet enligt paragrafen ska dammsäkerhetsmyndigheten med stöd av 30

§ kunna kräva att åtgärder vidtas med anledning av försummelsen.

16 §. Drift av dammar. Föreskrifter som gäller driften av en damm utfärdas i första hand i det tillstånd som gäller anläggandet av dammen. Bygglovets för en damm enligt vattenlagen omfattar en stadga om uppdämning och vattenföring enligt 2 kap. 14 § i vattenlagen. I arbetsfördelningen mellan de olika lagarna har man av hävd utgått ifrån att det inte är nödvändigt att i dammsäkerhetslagen utfärda närmare bestämmelser om drift av dammar. Också driften av en damm är emellertid förenad med säkerhetsaspekter som dammsäkerhetsmyndigheten bör ha möjlighet att åtgärda om det uppstår problem. Därför föreslås i 1 mom. en bestämmelse om allmän skyldighet för dammägaren att använda dammen så att driften inte innebär någon fara. Bestämmelsen ingriper inte i drift som överensstämmer med tillståndsvillkoren för dammen men den betonar dammägarens skyldighet att upprätthålla beredskap för eventuella farliga situationer i samband med driften.

Aspekter som gäller dammens drift och som har särskild betydelse med tanke på dammsäkerhetslagen är bl.a. frågan om hur tillsynen över driften är organiserad, och på vilket sätt personer som befinner sig på anläggningsområdet varnas för åtgärder i anslutning till driften som eventuellt kan medföra fara, exempelvis öppnande av dammluckorna. Med tanke på sådana situationer bör stora dammar ha fungerande säkerhetsarrangemang, t.ex. varningssystem. Enligt 2 mom. utfärdas närmare bestämmelser om säkerhetsarrangemang som hänför sig till driften av dammar genom förordning av statsrådet.

17 §. Kontroll. I paragrafen föreslås bestämmelser om skyldighet för dammägaren att ordna kontroll av dammen, dess skick och funktion. Både kontrollskyldigheten och skyldigheten att göra upp ett kontrollprogram ska gälla ägare till dammar i klasserna 1 – 3. Saker som ska kontrolleras är t.ex. det uppdämda ämnets höjd och beskaffenhet, synliga konstruktioners, inspektionsgångarnas och -brunnarnas skick samt siffror på observationsrör, mätningssdammar och övriga mätanordningar. Innehållet i kontrollskyldigheten

specificeras i det kontrollprogram som avses i 13 §. I kontrollprogrammet anges särskilt för varje damm kontrollfrekvensen och variationer i den, vad som ska kontrolleras samt kraven på kontrollpersonalens sakkunskap.

18 §. Årlig inspektion. I paragrafen föreslås bestämmelser om årliga inspektioner av dammar. När det gäller dammar i klasserna 1 och 2 ska dammarnas skick och dammsäkerheten granskas och kontrollresultaten analyseras minst en gång per år. Inspektionerna ska liksom för närvarande utgöra ett led i kontrollprogrammet för en damm enligt 13 §. Skyldigheten att utföra årliga inspektion ska dock, i motsats till vad som är fallet enligt 6 § i den gällande dammsäkerhetslagen, i fråga om dammar i klasserna 1 och 2 vara direkt baserad på lag. En skriftlig rapport görs upp över inspektionerna, och ägaren till en klass 1-damm ska sända dammsäkerhetsmyndighetens rapporten för kännedom. Bestämmelsen ersätter den skyldighet att förvara kontrollprotokollen i den säkerhetsmapp för dammen som föreskrivs i 7 § 3 mom. i den gällande dammsäkerhetslagen.

19 §. Återkommande inspektion. I paragrafen föreslås bestämmelser om återkommande inspektioner av dammar med högst fem års mellanrum. Återkommande inspektion ska oberoende av det fastställda mellanrummet på fem år vid behov utföras när det inträffar väsentliga förändringar i förhållandena eller verksamheten vid dammen eller besittningen av dammen, t.ex. när gruvdriften upphör eller markanvändningen i dammens influensområde förändras. På motsvarande sätt kan dammens skick eller verksamhetens art förutsätta kortare mellanrum mellan inspektionerna än fem år.

Återkommande inspektion är i praktiken en grundligare årlig inspektion än vanligt som utförs av dammägaren och som också dammsäkerhetsmyndigheten har rätt att delta i. Vid en återkommande inspektion bedöms dammens funktionsduglighet utgående från kontroll- och inspektionsuppgifterna, kontrolleras att de handlingar som avses i 12 § och 13 § samt klassificeringen och dimensioneringen av dammen är ajour samt granskas att dammkonstruktionerna är i skick i terrängen. Återkommande inspektioner har redan verkställts med stöd av bestämmelserna

om kontroll i den gällande lagen, men i lagen föreskrivs ingen uttrycklig skyldighet att utföra återkommande inspektioner. Återkommande inspektion kan också ordnas i samband med inspektion som förutsätts i annan lagstiftning, om dammägaren och de behöriga myndigheterna kommer överens om detta. En sådan gemensam inspektion kan vara ändamålsenlig i synnerhet vid gruvdammar, då den ger dammsäkerhetsmyndigheten och Säkerhetsteknikcentralen, som är i gruvlagen avsedd tillsynsmyndighet, möjlighet att gemensamt diskutera de synpunkter som framförs i samband med inspektionen.

Enligt 2 mom. ska dammsäkerhetsmyndigheten i god tid före inspektionen tillställas ett sammandrag av de kontrolluppgifter som gäller dammen samt en preliminär bedömning av dammens skick av den expert som utför den återkommande inspektionen och som uppfyller kompetenskraven enligt 6 §. Avsikten är att dammägaren och dammsäkerhetsmyndigheten i regel ska komma överens om de återkommande inspektionerna redan i början av året, eftersom det är ändamålsenligt att utföra inspektionerna medan marken är ofrusen.

Avsikten i praktiken är att dammsäkerhetsmyndigheten ska tillställa den lokala räddningsmyndigheten uppgifter om återkommande inspektioner och tidpunkterna för dem. Räddningsmyndighetens deltagande i återkommande inspektioner av dammar har varierat beroende på hur nödvändigt räddningsmyndigheten ansett deltagandet vara. Också dammsäkerhetsmyndigheten har möjlighet att delge räddningsmyndigheten sin åsikt om behovet av räddningsmyndighetens närvaro vid inspektionen av en damm.

Dammsäkerhetsmyndigheten ska kunna förutsätta att en tillräckligt kompetent expert enligt 6 § gör en tillräckligt grundlig utredning om skicket hos dammen eller någon del av den (bedömning av skicket), om det inte vid den återkommande inspektionen kan säkerställas att dammen är säker. Osäkerhet beträffande dammens skick kan bero på t.ex. kontrolluppgifterna eller dammens ålder. Vid en återkommande inspektion ska dammsäkerhetsmyndigheten också försäkra sig om att dammägaren har tillräckliga kunskaper om förändringar i väder- och vattenförhål-

landena som påverkar dammens säkerhet, och att de har beaktats tillräckligt i dammsäkerhetshandlingarna.

Dammägarna ska utarbeta skriftliga rapporter över återkommande inspektioner av dammar i klasserna 1 och 2 och lämna dem till dammsäkerhetsmyndigheten för införande i det datasystem som avses i 33 §.

20 §. Uppdatering av riskutredningen. Riskutredningen för en damm görs första gången i samband med klassificeringen av dammen. Det kan bli aktuellt att uppdatera riskutredningar i samband med förändringar i markanvändningen eller vattenförhållandena i området runt dammen. Den gällande dammsäkerhetslagen innehåller inga bestämmelser om uppdatering av riskutredningen. I den nya lagen föreslås en sådan bestämmelse. Dammsäkerhetsmyndigheten ska enligt 20 § ha rätt att bestämma att dammägaren ska uppdatera riskutredningen på grundval av en återkommande inspektion.

Uppdatering av riskutredningen kan förutom för att beakta ändringar som inträffat i markanvändningen och vattenförhållandena vara nödvändig för att förbereda sig på och anpassa sig till konsekvenser av klimatförändringen. Klimatförändringarnas inverkan på de dimensionerade flödena varierar enligt regionen. Man bör förbereda sig på förändringen genom att granska de hydrologiska förändringar som den medför i samband med att man bedömer huruvida dammsäkerhetshandlingarna för respektive damm är ajour.

Enligt 2 mom. ska dammägaren tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten riskutredningen för godkännande i samband med en återkommande inspektion eller separat. Avsikten är att försöka förlägga uppdateringen, som i praktiken ska göras med 15 års mellanrum, så att den sker i samband med var tredje återkommande inspektion.

Enligt 3 mom. ska dammsäkerhetsmyndigheten delge dammägaren, den lokala räddningsmyndigheten och kommunerna i dammens influensområde beslutet om godkännande av den uppdaterade riskutredningen.

21 §. Ändring av klassificeringen. I paragrafen föreslås en bestämmelse om möjlighet att ändra klassificeringen av en damm, om det exempelvis i samband med en återkommande inspektion eller i övrigt kan konstateras

sådana förändrade omständigheter som i väsentlig grad påverkat den skaderisk som dammen medför. Ett typiskt exempel på en sådan situation är om markanvändningen ändras så att områden med fast bosättning, viktiga funktioner eller industriell verksamhet kommer att ligga inom influensområdet för en flodvåg till följd av ett eventuellt brott på en damm som tidigare varit belägen på ett obebott område. En förändring i omständigheterna kan å andra sidan också bero på förändringar i vattenförhållandena. I en sådan situation kan det vara nödvändigt att ändra dammens på skaderisken baserade klassificering.

Enligt 2 mom. ska beträffande ändring av klassificeringen av en damm tillämpas vad som i 11 och 14 § bestäms om klassificering av dammar och om klassificeringsbeslut. Innan ett nytt klassificeringsbeslut fattas ska dammsäkerhetsmyndigheten alltså vara i kontakt med bl.a. dammägaren och den lokala räddningsmyndigheten.

Avsikten är att ändringar av klassificeringen med stöd av 1 mom. ska gälla dammar i klasserna 1 – 3, vilka har klassificerats antingen genom dammsäkerhetsmyndighetens beslut eller genom jord- och skogsbruksministeriets beslut enligt 37 § 2 mom. De förändrade omständigheterna kan emellertid leda till att det blir nödvändigt att klassificera en sådan i 11 § 3 mom. avsedd damma som dammsäkerhetsmyndigheten i samband med anläggandet av dammen ansett att inte medför någon fara. Enligt 3 mom. ska på klassificeringen av en sådan damm tillämpas vad som i 1 och 2 mom. bestäms om ändring av klassificeringen. Eftersom skaderisken i fråga om en sådan damm i allmänhet inte har utretts tidigare föreslås att dammsäkerhetsmyndigheten, när den blir varse sådana förändrade omständigheter som avses i 1 mom., med stöd av 3 mom. ska kunna begära den redogörelse om dammen av dammägaren som behövs för klassificeringen.

Att klassificeringen av dammen ändras påverkar inte det tillstånd att anlägga dammen som beviljats med stöd av någon annan lag eller bestämmelserna i det. Tillståndet och bestämmelserna kan ändras endast när förutsättningar enligt dessa lagar föreligger och enligt de förfaranden som föreskrivs i dem.

22 §. *Ändringar och reparationer.* Den gällande dammsäkerhetslagen innehåller inga bestämmelser om ändringar och reparationer av dammar. Sådana arbeten kan exempelvis förutsätta att det tillstånd för anläggande av dammen som beviljats med stöd av vattenlagen eller miljöskyddslagen ändras. Enligt anvisningarna för dammsäkerhet ska dessutom dammsäkerhetsmyndigheten hållas informerad om större ändringar och reparationer. I takt med att dammbeståndet blir äldre kan man förvänta sig en ökning av sådana arbeten. I paragrafen jämföras omfattande ändringar och reparationer av en damm med anläggande av en damm, varför det i paragrafen föreslås bestämmelser om skyldighet för dammägaren att informera om sådana. Ändringar och reparationer kan karakteriseras som avsevärda åtminstone när de påverkar de ursprungliga planeringskriterierna för dammen. Jämställandet av ändringar och reparationer med anläggande av en damm innebär i praktiken att också bestämmelserna om planering och idrifttagande av en damm i tillämpliga delar ska iakttas. Dammsäkerhetsmyndigheten ska i förväg underrättas om sådana ändringsarbeten som avses i paragrafen, för att den ska vara informerad också om sådana ändringar som inte förutsätter tillstånd enligt någon annan lag.

23 §. *Upphörande av drift av en damm.* Bland de dammar som hör till tillämpningsområdet för lagen är dammarna i vattendrag i praktiken permanenta konstruktioner, medan avfalls- och gruvdammar i regel anläggs för en begränsad tid. Tillståndet för anläggande av en damm eller den lagstiftning som ligger till grund för tillståndet omfattar i allmänhet bestämmelser om dammägarens skyldigheter beträffande nedläggning av dammen och rivning av dammkonstruktionen. I paragrafen föreslås bestämmelser om upphörande av drift av en damm med avseende på dammsäkerhetslagen, dvs. när anteckningen om att dammen har tagits ur drift kan göras i dammsäkerhetsmyndighetens datasystem. Skyldigheterna enligt denna lag i anslutning till dammsäkerheten upphör att gälla när det har antecknats i datasystemet att dammen är nedlagd.

Anteckning om att dammen har tagits ur drift får göras i datasystemet efter att det i

samband med en inspektion har konstaterats att dammen inte längre kan medföra skaderisk. En sådan inspektion utförs liksom en återkommande inspektion på initiativ av dammägaren och i närvaro av dammsäkerhetsmyndigheten. Inspektionen ska utföras efter det att de skyldigheter beträffande nedläggandet av en damm som föreskrivs i den övriga lagstiftningen, dvs. vattenlagen, miljöskyddslagen eller gruvlagen, har fullgjorts.

5 kap. Beredskap för dammolyckor och verksamhet vid olyckor

24 §. *Förebyggande av olyckor.* I paragrafen föreskrivs om allmän skyldighet för ägaren till en damm att förebygga olyckor och begränsa skador som orsakas av olyckor. I praktiken fastställs omfattningen av denna skyldighet med avseende på klass 1-dammar i det säkerhetsprogram som avses i 12 § 3 mom. och i de bestämmelser på förordningsnivå som reglerar säkerhetsprogrammets innehåll. I fråga om andra än klass 1-dammar har paragrafen en mer allmän innebörd. Avsikten är inte att specificera vilka åtgärder som avses, utan åtgärdernas nödvändighet bedöms från fall till fall. Paragrafen motsvarar därmed bestämmelsen i 8 § i räddningslagen om att den som äger en byggnad och en verksamhetsutövare ska ha beredskap att vidta räddningsinsatser på egen hand. Det rör sig alltså om en lagstadgad skyldighet. Försumelse av skyldigheten kan vara straffbar med stöd av 35 § och också leda till att tvångsmedel tillgrips enligt lag.

25 §. *Planer för räddningsväsendet.* Det säkerhetsprogram för en damm som föreskrivs i dammsäkerhetslagen gäller dammägarens beredskap att på egen hand vidta åtgärder i farliga situationer. Bestämmelser om planering av beredskap för farliga situationer och olycksituationer enligt räddningslagen finns i 9 § i räddningslagen. I syfte att klargöra uppgiftsfördelningen mellan räddningslagen och dammsäkerhetslagen föreslås i paragrafen en hänvisning till nämnda lagrum. I 9 § 1 mom. i räddningslagen föreskrivs om planer för räddningsväsendet som görs upp i samråd mellan olika myndigheter. En sådan plan kan också gälla dammar, och i praktiken har också en plan för räddningsväsendet

gjorts upp för ett flertal av de nuvarande P-dammarna. Behovet av en plan bedöms emellertid från fall till fall av räddningsmyndigheten med stöd av räddningslagen, på basis av bl.a. de utredningar som gjorts med stöd av dammsäkerhetslagen och de uppgifter dammsäkerhetsmyndigheten lämnat.

I 9 § 3 mom. i räddningslagen föreskrivs om uppgörande av räddningsplaner för objekt som anges i förordningen om räddningsväsendet. I 9 § i statsrådets förordning om räddningsväsendet (787/2003) nämns inte uttryckligen dammar. Men även om den skyldighet att göra upp en räddningsplan som avses i 9 § 3 mom. i räddningslagen skulle anses gälla dammar åsidosätts denna skyldighet med stöd av 9 § 2 mom. i statsrådets förordning om räddningsväsendet till den del de uppgifter som behövs redan tagits in i planerna enligt dammsäkerhetslagen, och särskilt i säkerhetsprogrammet för en damm.

I paragrafen föreslås vidare bestämmelser om att dammsäkerhetsmyndigheten på begäran ska tillställa räddningsmyndigheten de uppgifter som är nödvändiga med tanke på uppgörandet av en plan för räddningsväsendet. Bestämmelsen kompletterar skyldigheten enligt 14 § att delge räddningsmyndigheten klassificeringsbeslutet och handlingarna i anslutning därtill. Avsikten är att informationsutbytet mellan dammsäkerhetsmyndigheten och räddningsmyndigheten i praktiken ska ske via det datasystem som föreskrivs i lagens 33 § och som också räddningsmyndigheten ska ha åtkomst till.

26 §. Räddningsverksamhet. I paragrafen preciseras uppgiftsfördelningen mellan dammsäkerhetslagen och räddningslagen genom att det nämns att bestämmelser som gäller räddningsverksamhet i olycksituationer finns i räddningslagen. Paragrafen kompletterar bestämmelserna i räddningslagen med skyldighet för dammägaren och dammsäkerhetsmyndigheten att delta i räddningsverksamhet enligt räddningslagen. Dammsäkerhetsmyndighetens deltagande i arbetet i den ledningsgrupp som avses i 44 § 3 mom. i räddningslagen nämns särskilt. Beslut om tillsättandet av ledningsgruppen fattas alltid med stöd av räddningslagen.

27 §. Nödanmälan och anmälan om exceptionella situationer som äventyrar säkerhe-

ten. I 28 § i räddningslagen föreskrivs om allmän skyldighet för den som märker att en olycka inträffat eller är överhängande att göra anmälan om detta till nödcentralen. Bestämmelsen gäller också dammolyckor och hotande dammolyckor, vilket för tydlighetens skull nämns i paragrafen. För att säkerställa att informationen når fram till dammsäkerhetsmyndigheten föreslås vidare i 1 mom. att dammägaren ska underrätta dammsäkerhetsmyndigheten om att en nödanmälan gjorts.

Avsikten är att paragrafens 2 mom. ska gälla situationer där gränsen för skyldigheten att göra nödanmälan enligt räddningslagen ännu inte har nåtts, men något annat avvikande som äventyrar säkerheten har framkommit. Dammsäkerhetsmyndigheten ska utan dröjsmål underrättas om en sådan situation. I denna anmälan ska dammsäkerhetsmyndigheten tillställas de upplysningar om situationen som behövs för att myndigheten ska kunna bedöma behovet av eventuella fortsatta åtgärder. Även om anmälan inte ersätter den nödanmälan som avses i 28 § i räddningslagen ska dammsäkerhetsmyndigheten enligt eget övervägande vid behov vidarebefordra anmälan också till den lokala räddningsmyndigheten.

6 kap. Tillsyn, tvångsmedel och ändringssökande

28 §. Information. Eftersom det är viktigt att särskilt de som bor i en damms närområde får tillräcklig information om den skaderisk som dammen medför, föreslås i paragrafen att dammsäkerhetsmyndigheten åläggs en särskild skyldighet att se till att sådan information finns tillgänglig. I praktiken kan dammsäkerhetsmyndigheten fullgöra denna skyldighet genom att exempelvis på sin webbplats tillhandahålla sådan information ur handlingarna som är viktig för medborgarna och som inte omfattas av sekretessbestämmelserna. Omfattningen av ett eventuellt skadeområde torde åtminstone kunna karaktäriseras som information som är viktig för medborgarna. Avsikten är också att på en allmän nivå utveckla datasystemen så att denna information är lättillgänglig.

Om offentligheten för de handlingar som dammsäkerhetsmyndigheten förvarar gäller vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen). De handlingar som avses i denna lag omfattar ofta i praktiken sådan information om exempelvis säkerhetsarrangemang för konstruktioner och genomförandet av dem samt om beredskap för olyckor och om befolkningsskydd som hör till de sekretessbelagda myndighetshandlingar som avses i 24 § 7 och 8 punkten i offentlighetslagen. Handlingarnas offentlighet är därmed med stöd av offentlighetslagen i praktiken begränsad. Med stöd av 10 § i offentlighetslagen ska myndigheten lämna ut uppgifter i den offentliga delen av en handling när bara en del av handlingen är sekretessbelagd.

29 §. Inspektionsrätt. I paragrafen förskrivs om rätt för dammsäkerhetsmyndigheten att utföra inspektioner vid dammen. En motsvarande bestämmelse om tillsynsmyndighetens inspektionsrätt finns bl.a. i kemikalielagen (74/1989) och i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005). Säkerhetsteknikcentralen har också rätt att utföra inspektion med stöd av gruvlagen. Bestämmelsen garanterar att dammsäkerhetsmyndigheten har rätt att få tillträde till dammen även annars och inte bara i olycksituationer för att säkerställa att de lagstadgade förpliktelser som gäller dammsäkerheten är uppfyllda. Bestämmelsen om inspektionsrätt står inte i strid med 10 § i grundlagen, eftersom bestämmelsen inte gäller lokaler som omfattas av hemfriden.

30 §. Åtgärder vid överträdelser eller försummelser. I paragrafen föreskrivs om dammsäkerhetsmyndighetens befogenheter att ingripa i verksamhet som strider mot bestämmelserna i lagen. I 1 mom. föreslås bestämmelser om dammsäkerhetsmyndighetens rätt att meddela förelägganden för att avhjälpa situationer som strider mot bestämmelserna. Bestämmelsen är sekundär i förhållande till annan lagstiftning som gäller dammar, såsom vattenlagen eller miljöskyddslagen. En situation som strider mot bestämmelserna i denna lag ska eventuellt samtidigt kunna betraktas som stridande mot bestämmelserna i dessa lagar. De förelägganden som avses i

paragrafen utgör huvudförpliktelser i samband med förvaltningstvång, och kan med stöd av 32 § förenas med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande. Genom förelägganden som avses i paragrafen är det möjligt att förbjuda den som bryter mot lagen eller en bestämmelse som utfärdats med stöd av den att fortsätta eller upprepa överträdelsen eller att ålägga honom eller henne att fullgöra sin skyldighet. I praktiken ska föreläggandena som regel endast kunna riktas mot dammägaren.

Innan ett föreläggande enligt paragrafen meddelas bör dammsäkerhetsmyndigheten i enlighet med 2 mom. sträva efter att förhandla med ägaren till den damm som saken gäller och på så sätt försöka avhjälpa den lagstridiga situationen. Bara om inget resultat nås på detta sätt kan det bli aktuellt med ett föreläggande. Då ska den som är föremål för det eventuella föreläggandet ges tillfälle att bli hörd i enlighet med 34 § i förvaltningslagen.

31 §. Föreläggande om korrigerings- och rättelseåtgärd. I paragrafen föreslås en komplettering av dammsäkerhetsmyndighetens i 30 § föreskrivna befogenheter att meddela förelägganden i frågor som är viktiga med tanke på dammsäkerheten. Genom de förelägganden som avses i paragrafen ska dammens ägare kunna åläggas att vidta korrigerings-, rättelse- eller informationsåtgärder inom den tid och på det sätt som myndigheten bestämmer. En förutsättning för ett sådant föreläggande är att den omedelbara fara som är förenad med dammen på ett effektivt sätt kan avvärjas eller förebyggas eller dess omfattning avsevärt minskas genom dessa åtgärder. Eftersom det i paragrafen förutsätts ett samband mellan åtgärderna och en omedelbar fara kan ett föreläggande meddelas endast i exceptionella situationer. En exceptionell situation kan föreligga exempelvis när dammskyddsmyndigheten i samband med en inspektion upptäcker betydande brister i dammens skick.

32 §. Vite samt hot om tvångsutförande och avbrytande. Enligt paragrafen kan dammsäkerhetsmyndigheten förena ett föreläggande som den meddelat med stöd av 30 eller 31 § med vite eller med hot om tvångsutförande eller avbrytande. I ärendet tillämpas i övrigt bestämmelserna i viteslagen (1113/1990).

7 kap. Särskilda bestämmelser

33 §. Datasystem. I paragrafen föreslås bestämmelser om ett datasystem som upprättas av miljöförvaltningen i vilket uppgifter om dammar som hör till tillämpningsområdet för lagen ska samlas in. Datasystemet ersätter för sin del de säkerhetsmappar för dammar som avses i 5 § i den dammsäkerhetslag som nu föreslås bli upphävd. Myndigheterna använder redan nu ett datasystem där man samlat in uppgifter om de nuvarande P-, N- och O-dammarna. Uppgifter om dammar i vattendrag, vilka inte omfattas av klassificeringen, finns dessutom i miljöförvaltningens datasystem för vattendragsarbeten. Datasystemet ska innehålla grundläggande uppgifter om dammar i klasserna 1, 2 och 3, beslut om klassificering och godkännande av andra handlingar som fattats med stöd av lagen samt bl.a. uppgifter om inspektionsbesök och om de observationer som gjorts i samband därmed.

Enligt 2 mom. ska dammägaren för registrering i datasystemet tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten sina egna och dammens driftspersonals kontaktuppgifter samt nödvändiga tekniska data om dammen. Genom förordning av statsrådet föreskrivs närmare om de uppgifter som ska lämnas till myndigheten.

I samband med övergången till det elektroniska datasystemet bör det särskilt säkerställas att viktiga uppgifter som gäller dammarna är lättillgängliga också vid problem och störningar, exempelvis vid omfattande elavbrott. Vid olyckor kan det också vara nödvändigt att uppgifterna finns tillgängliga i fält. Därför förutsätts enligt 3 mom. att dammens ägare och dammsäkerhetsmyndigheten ska förvara uppdaterade utskrifter av de viktigaste uppgifterna i datasystemet så att de är lättillgängliga med tanke på ovan nämnda störningar. Dessutom ska dammägaren och dammsäkerhetsmyndigheten förvara andra befintliga handlingar som är av betydelse med tanke på dammsäkerheten så sätt att de är lättillgängliga. Handlingarna kan vara exempelvis gamla planer, ritningar och mätresultat som inte nödvändigtvis förts in i det elektroniska datasystemet. Dessa utskrifter och handlingar utgör dammsäkerhetsmappen. Dammägaren

och myndigheten ska själva ansvara för att utskrifterna hålls uppdaterade. På så sätt undviker man de problem som nu har kunnat uppstå genom att dammarnas säkerhetsmappar cirkulerar hos olika aktörer.

Enligt 4 mom. ska dammägaren underrätta myndigheter om alla förändringar i de uppgifter som avses i 2 mom. Till de uppgifter som ska uppdateras regelbundet hör åtminstone uppgifter som gäller dammägarens kontaktpersoner. Avsikten är att också dammägaren ska ha tillgång till och vid behov även möjlighet att bearbeta uppgifter som gäller de egna dammarna. Därmed behöver dammägaren inte lämna den information som avses i momentet till dammsäkerhetsmyndigheten på annan väg. Förutom dammsäkerhetsmyndigheten ska också andra myndigheter, såsom den lokala räddningsmyndigheten eller, i fråga om gruvdamm, Säkerhetsteknikcentralen ha tillgång till datasystemet. På så sätt är de uppgifter som dammägaren lämnat snabbt tillgängliga för samtliga myndigheter. I momentet föreskrivs också om skyldighet för dammägaren att överlämna dammsäkerhetshandlingar till den nye ägaren när dammen byter ägare liksom om skyldighet att underrätta dammsäkerhetsmyndigheten om ägarbyten. Dammens nya ägare berörs åter av skyldighet att meddela dammsäkerhetsmyndigheten övriga uppgifter enligt 2 mom.

34 §. Miljöbrott och allmänfarliga brott.

I 1 och 2 mom. hänvisas på samma sätt som i den nuvarande dammsäkerhetslagen till strafflagen (39/1889). I strafflagen ingår således i enlighet med de allmänna straffrättsliga principerna alla straffbestämmelser med hot om fängelse.

I 1 mom. hänvisas till 48 kap. 1 - 4 § i strafflagen, där det föreskrivs om straff för miljöförstöring. I 2 mom. hänvisas i fråga om sabotage, grovt sabotage, vållande av allmän fara eller vållande av grov allmän fara som begåtts genom åstadkommande av översvämning till 34 kap. 1, 3, 7 och 8 § i strafflagen, som gäller allmänfarliga brott.

35 §. Dammsäkerhetsförseelse. I paragrafen föreskrivs om straff för annan verksamhet som strider mot den nya lagen än sådan som avses i 34 §. Enligt paragrafen ska den dömas till böter för dammsäkerhetsförseelse

som uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar sin skyldighet enligt 12–14 § eller förfar i strid med 10 § eller 16 §, försummar en skyldighet som avses i 15 eller 17–19 § eller som ålagts med stöd av 20 § eller försummar en skyldighet som avses i 24, 27 eller 34 § eller som inleder ändringar eller reparationer av en damm i strid med 22 §.

36 §. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Dammsäkerhetslagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har godkänts och blivit stadfäst. Enligt 2 mom. upphävs den gällande dammsäkerhetslagen jämte ändringar. Hänvisningar till den upphävda lagen ska i fortsättningen avse den föreslagna lagen. I 5 mom. föreslås en särskild bestämmelse om detta.

Vid klassificeringen enligt lagens 11 § indelas dammarna i enlighet med gällande praxis i tre klasser. Det krävs alltså ingen omklassificering av samtliga befintliga dammar. Eftersom den nuvarande klassificeringen inte baserar sig på lag måste den fastställas särskilt när lagstiftningen ändras. Därför föreslås i 3 mom. ett bemyndigande att genom jord- och skogsbruksministeriets beslut fastställa klassificeringen av dammar som anlagts före denna lags ikraftträdande i enlighet med den dammsäkerhetslag som upphävs. På ändring av klassificeringen av dammar som klassificerats genom jord- och skogsbruksministeriets beslut tillämpas 21 § liksom på andra dammar.

När den föreslagna lagen träder i kraft ändras också till vissa delar de krav som gäller innehållet i handlingar såsom riskutredningar, säkerhetsprogram och kontrollprogram som förutsätts för dammar i olika klasser. Följaktligen bör de handlingar som redan gjorts upp efter hand revideras så att de motsvarar de krav som föreskrivs i lagen och med stöd av den. Enligt 4 mom. ska detta göras senast i samband med den första återkommande inspektionen enligt den nya dammsäkerhetslagen. Denna inspektion återföretas inom fem år från föregående återkommande inspektion enligt säkerhetsprogrammet i vilken dammsäkerhetsmyndigheten har deltagit. Inspektionen ska dock utföras inom fem år efter att den nya lagen trätt i kraft. Lagens ikraftträdande leder således inte

direkt till skyldighet att förnya handlingar som redan utarbetats.

2 Närmare bestämmelser

Den föreslagna nya dammsäkerhetslagen innehåller ett bemyndigande att genom förordning föreskriva närmare om de tekniska säkerhetskrav som ska ställas på anläggandet av dammar, de kompetenskrav som ska ställas på dem som utarbetar planer för anläggandet av dammar, om utarbetande av riskutredning och säkerhetsprogram, deras innehåll och uppdatering av dem, kontrollprogram, system i anslutning till dammens driftssäkerhet, uppgifter som ska antecknas i datasytemet samt om verkställigheten av lagen.

Avsikten är att i förordningen inta bestämmelser som är mera detaljerade än dammsäkerhetslagen och som det inte är ändamålsenligt att ta in i lagen men som med beaktande av grundlagens bestämmelser bör ingå i lagstiftningen. Av innehållet i de nuvarande anvisningarna för dammsäkerhet lyfts således bl.a. den för dammägarna förpliktande regleringen som preciserar dammsäkerhetslagen upp på förordningsnivå till den del som detta är möjligt enligt bemyndigandena i denna lag. Då kan de nuvarande anvisningarna ersättas med en tillämpningsguide som myndigheterna och dammägarna utarbetar tillsammans, och det ska inte vara nödvändigt att göra anvisningarna officiella t.ex. i form av normer liknande byggbestämmelserna.

Eftersom dammsäkerhetslagens bestämmelser enligt förslaget till 3 § ska beaktas även i andra myndigheters beslutsfattande än sådana som hör till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde, sträcker sig också verkningarna av den förordning som preciserar lagen längre än till jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Av denna orsak föreslås att bestämmelser som preciserar lagen utfärdas genom förordning av statsrådet.

Avsikten är att genom förordning av statsrådet utfärda noggrannare bestämmelser än dammsäkerhetslagen om bl.a. följande saker: omständigheter som allmänt ska beaktas vid planeringen, grunderna för den hydrologiska

dimensioneringen, projekterarnas kompetens, principerna för utarbetandet av dammsäkerhetshandlingarna och innehållet i dem, förvaringen av handlingarna, den inspektion som föregår klassificeringsbeslutet, fjärrövervakning och varningssystem, de saker som ska gås igenom vid inspektionerna, uppgifter som ska lämnas till datasystemet, anmälan av ändringar till dammsäkerhetsmyndigheten samt tillämpningen av lagen på dammar som anlagts före lagens ikraftträdande.

I den guide som kompletterar förordning kan man då klarlägga de krav som författningarna ställer med exempel och riktgivande värden, ge anvisningar om utarbetandet av utredningar och tillämpningen av metoder samt underlätta utarbetandet av handlingarna med modellexempel.

Ett utkast till dammsäkerhetsförordning bifogas propositionen.

3 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

4 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

I 6 §, 7 § 2 mom., 12 § 4 mom., 13 § 3 mom., 16 § 2 mom. och 34 § i den föreslagna dammsäkerhetslagen ingår ett sådant bemyndigande att utfärda förordning som avses i 80 § i grundlagen.

På förordningsnivå föreskrivs emellertid endast om tekniska omständigheter och de gäller inte grunderna för individens rättigheter och skyldigheter.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Dammsäkerhetslag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Syfte

Syftet med denna lag är att garantera säkerheten i samband med anläggande, underhåll och drift av dammar samt att minska den skaderisk som dammar medför.

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på dammar jämte därtill hörande konstruktioner och anordningar oberoende av vilket material som använts vid anläggandet av dammen, hur dammen byggs och vilket ämne som den dämmer upp.

Vad som i denna lag föreskrivs om dammar gäller också översvämningssvallar.

Denna lag tillämpas inte på slusskonstruktioner i kanaler.

3 §

Förhållande till annan lagstiftning

På dammar i vattendrag tillämpas utöver denna lag vad som i vattenlagen (264/1961) och med stöd av den föreskrivs om byggande i vattendrag.

På avfallsdammar tillämpas utöver denna lag vad som i miljöskyddslagen (86/2000) och med stöd av den föreskrivs om förebyggande och hindrande av förorening av miljön samt vad som i avfallslagen (1072/1993) och med stöd av den föreskrivs om förebyggande och bekämpande av den fara som avfall förorsakar hälsan och miljön.

Angående gruvssäkerhet gäller dessutom vad som föreskrivs i gruvlagen (503/1965) och med stöd av den.

På dammar tillämpas utöver denna lag vad som i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) föreskrivs om tillståndsplikt för byggnader, konstruktioner och åtgärder.

Bestämmelser om organiserandet av räddningsverksamheten finns i räddningslagen (468/2003).

Bestämmelserna i denna lag ska beaktas när myndighetsbeslut som gäller anläggande och drift av dammar fattas i enlighet med vattenlagen, miljöskyddslagen samt markanvändnings- och bygglagen.

4 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *dam* en väggliknande eller valliknande konstruktion som permanent eller tillfälligt ska förhindra att en vätska eller ett ämne som betar sig som en vätska bakom konstruktionen breder ut sig eller reglera det uppdämda ämnets ytnivå,

2) *damm i vattendrag* en damm som finns i ett vattendrag,

3) *avfallsdamm* en damm i vilken ett ämne som medför olägenhet eller fara för hälsan eller miljön däms upp,

4) *översvämningsvall* en konstruktion med syfte att förhindra att vatten breder ut sig under perioder då vattenståndet i vattendraget eller havet är högre än normalt, och med

5) *dammägare* ägaren eller innehavaren av en damm eller den som har till uppgift att sörja för planering, anläggande, drift och underhåll av en damm.

5 §

Myndigheter

Den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet enligt denna lag ankommer på jord- och skogsbruksministeriet.

Dammsäkerhetsmyndighet enligt denna lag är de regionala miljöcentraler som är behöriga i dammsäkerhetsfrågor.

6 §

Kompetenskrav

Den person som gör upp en plan för anläggande av en damm samt den person som ansvarar för driften, kontrollen samt inspektionerna av dammen ska med beaktande av dammens art och den skaderisk som den medför besitta tillräcklig sakkunskap om dammsäkerhetsfrågor. Närmare bestämmelser om kompetenskraven utfärdas genom förordning av statsrådet.

2 kap.

Planering och anläggande av dammar

7 §

Allmän skyldighet

En damm ska planeras och anläggas på ett sådant sätt att driften av dammen inte medför fara för säkerheten.

Närmare bestämmelser om dammars hydrologiska dimensionering och om de tekniska säkerhetskrav som ställs på anläggandet av dammar utfärdas genom förordning av statsrådet.

8 §

Planering av dammar

Av den plan som görs upp för anläggandet av en damm ska framgå hur kraven på dammsäkerhet enligt denna lag har beaktats.

9 §

Redogörelse för dammsäkerheten i tillståndsärenden

Dammägaren ska i en ansökan om tillstånd för anläggande av en damm enligt en annan lag i tillräcklig omfattning redogöra för den skaderisk som dammen medför och hur den inverkar på dimensioneringsgrunderna för dammen.

Den myndighet som avgör ett ärende enligt 3 § 6 mom. som gäller anläggande av en damm ska av dammsäkerhetsmyndigheten begära ett utlåtande om att dammsäkerhetskraven enligt denna lag är uppfyllda.

I utlåtandet ska dammsäkerhetsmyndigheten vid behov göra en bedömning av dammens dimensionering med avseende på dammsäkerheten.

3 kap.

Klassificering av dammar samt dammsäkerhetshandlingar

10 §

Klassificeringskyldighet

Innan en damm tas i drift ska den klassificeras och en riskutredning och ett kontrollprogram godkännas för den på det sätt som föreskrivs i detta kapitel.

11 §

Klassificering av dammar

En damm placeras enligt typen av skaderisk i någon av följande klasser:

1) klass 1-damm, en damm som vid olycka medför fara för människoliv och fara för hälsan eller betydande fara för miljön eller egendom,

2) klass 2-damm, en damm som vid olycka kan medföra fara för hälsan eller sådan fara för miljön eller egendom som är större än ringa, och

3) klass 3-damm, en damm som vid olycka endast kan medföra ringa fara.

Klassificering krävs inte om dammsäkerhetsmyndigheten anser att dammen inte medför fara. På en sådan damm tillämpas dock vad som bestäms i 15 § om underhåll av dammar, i 16 § om drift av dammar, i 24 § om förebyggande av olyckor och i 6 kap. om tillsyn över iakttagandet av dessa bestämmelser.

12 §

Risikutredning samt säkerhetsprogram för en damm

I syfte att klargöra den skaderisk som dammen medför ska ägaren till en klass 1-damm göra en utredning som är mer detaljerad än den redogörelse som avses i 9 § om den skaderisk för människor och egendom samt miljön som dammen medför (*risikutredning*).

Dammsäkerhetsmyndigheten kan besluta att en riskutredning ska göras också för andra än klass 1-dammar, om detta är nödvändigt för att klassificera en damm eller för att bedöma behovet av att ändra klassificeringen.

Dammägaren ska göra upp en plan för åtgärder vid en olycka eller störningar vid en klass 1-damm (*säkerhetsprogram för en damm*) och se till att den hålls uppdaterad.

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om uppgörandet av och innehållet i riskutredningen och säkerhetsprogrammet för en damm.

13 §

Kontrollprogram

Dammägaren ska för en klassificerad damm göra upp ett program för kontroll av omständigheter som inverkar på dammsäkerheten när dammen tas i bruk och medan den är i drift (*kontrollprogram*).

Ett separat kontrollprogram behövs dock inte om motsvarande omständigheter kontrolleras i enlighet med någon annan lag på ett sätt som dammsäkerhetsmyndigheten godkänner.

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om uppgörandet av och innehållet i kontrollprogrammet.

14 §

Klassificeringsbeslut och godkännande av handlingar

Dammsäkerhetsmyndigheten fattar beslut om klassificering av en damm och om godkännande av de handlingar som avses i 12 § 1 mom. och i 13 §.

Dammägaren ska i god tid före det planerade idrifttagandet av dammen tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten den redogörelse och det kontrollprogram som behövs för klassificeringsbeslutet samt vid behov en riskutredning och ett säkerhetsprogram för dammen.

Innan dammsäkerhetsmyndigheten fattar klassificeringsbeslutet och godkänner handlingarna enligt 2 mom. ska den ge dammägaren och den lokala räddningsmyndigheten tillfälle att bli hörda.

Beslutet ska delges dammägaren, den lokala räddningsmyndigheten och kommunerna i dammens influensområde.

4 kap.

Underhåll, drift och kontroll av dammar

15 §

Underhållsskyldighet

Dammägaren är skyldig att hålla dammen i sådant skick att den fungerar på avsett sätt och är säker.

16 §

Drift av dammar

Dammen ska användas så att driften inte medför fara för människoliv eller fara för hälsan.

För att garantera att driften av dammen är säker ska det finnas tillräckliga säkerhetsarrangemang vid dammar i klasserna 1 och 2. Närmare bestämmelser om säkerhetsarrangemangen utfärdas genom förordning av statsrådet.

17 §

Kontroll

Dammägaren ska ordna kontroll av den klassificerade dammens skick och funktion i enlighet med kontrollprogrammet.

18 §

Årlig inspektion

Ägaren till dammar i klasserna 1 och 2 ska minst en gång per år granska dammens skick och kontrollera dammsäkerheten. Ägaren till en klass 1-damm ska delge dammsäkerhetsmyndigheten en skriftlig rapport över inspektionen.

19 §

Återkommande inspektion

Ägaren till dammar i klasserna 1 – 3 ska med högst fem års mellanrum och vid behov även oftare utföra återkommande inspektion, som dammsäkerhetsmyndigheten och räddningsmyndigheten har rätt att delta i.

Dammsäkerhetsmyndigheten ska i god tid före inspektionerna ges ett sammandrag av kontrolluppgifterna om dammen från de föregående fem åren samt en preliminär bedömning av dammens skick som ges av en sakkunnig som uppfyller kompetenskraven enligt 6 §.

Vid en återkommande inspektion klarläggs förändringar i dammens skick och omständigheter som påverkar dess säkerhet med be-

aktande av förändringar i markanvändningen och väder- och vattenförhållandena. Om det vid den återkommande inspektionen inte går att tillräckligt försäkra sig om att dammen uppfyller de säkerhetskrav som ställs på den, ska dammägaren göra en grundlig utredning om dammens skick eller skicket hos någon del av dammen (*bedömning av skicket*).

Dammägaren ska delge dammsäkerhetsmyndigheten den skriftliga rapporten över inspektionen av en klass 1- eller 2-damm.

20 §

Uppdatering av riskutredningen

Dammsäkerhetsmyndigheten kan på grundval av en återkommande inspektion bestämma att dammägaren ska uppdatera riskutredningen för dammen.

Dammägaren ska tillställa dammsäkerhetsmyndigheten den uppdaterade riskutredningen för godkännande i samband med en återkommande inspektion eller separat.

Dammsäkerhetsmyndigheten ska delge dammägaren, den lokala räddningsmyndigheten och kommunerna i dammens influensområde beslutet om godkännande av den uppdaterade riskutredningen.

21 §

Ändring av klassificeringen

Klassificeringen av en damm kan ändras genom beslut av dammsäkerhetsmyndigheten, om det på grundval av en inspektion av dammen eller av någon annan orsak kan anses att den skaderisk som dammen medför har förändrats väsentligt till följd av förändrade omständigheter sedan klassificeringsbeslutet fattades.

På beslut om ändring av klassificeringen tillämpas vad som i 11 och 14 § bestäms om klasser och klassificeringsbeslut.

Vad som i 1 och 2 mom. bestäms om ändring av klassificeringen tillämpas också på dammar som inte tidigare klassificerats med stöd av denna lag. Ägaren till en sådan damm ska på begäran tillställa dammsäkerhetsmyndigheten den redogörelse som behövs för klassificeringen.

22 §

Ändringar och reparationer

Utöver det som i någon annan lag föreskrivs om reparationer och ändringar av dammar ska i fråga om ändringar och reparationer som avsevärt påverkar dammens konstruktion eller annars är av betydelse med tanke på dammsäkerheten, i tillämpliga delar iakttas vad som i 2 kap. föreskrivs om planering och anläggande av dammar samt i 3 kap. om klassificering och dammsäkerhetshandlingar. Dammsäkerhetsmyndigheten ska underrättas om sådana ändringar och reparationer innan de genomförs.

23 §

Upphörande av drift av en damm

Anteckning om att en damm har tagits ur drift görs i dammsäkerhetsmyndighetens datasystem när det i samband med en inspektion har konstaterats att dammkonstruktionen rivits eller att driften av dammen upphört på så sätt att dammen inte längre kan medföra sådan skaderisk som avses i denna lag. Inspektionen utförs i närvaro av dammsäkerhetsmyndigheten efter det att de skyldigheter beträffande rivning av dammkonstruktionen eller nedläggning av driften av dammen som föreskrivs i andra lagar fullgjorts. Skyldigheterna enligt denna lag upphör att gälla när anteckningen om att dammen har tagits ur drift har gjorts i datasystemet.

5 kap.

Beredskap för dammolyckor och verksamhet vid olyckor

24 §

Förebyggande av olyckor

Dammägaren ska med beaktande av den skaderisk som dammen medför vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga

dammolyckor och begränsa de skador som orsakas av olyckor.

25 §

Planer för räddningsväsendet

Bestämmelser om planering av räddningsväsendet finns i 9 § i räddningslagen. Dammsäkerhetsmyndigheten lämnar på begäran den lokala räddningsmyndigheten de uppgifter som dammsäkerhetsmyndigheten förfogar över och som är nödvändiga med tanke på uppgörandet av planerna för räddningsväsendet.

26 §

Räddningsverksamhet

Bestämmelser om räddningsverksamhet finns i räddningslagen. Dammägaren och dammsäkerhetsmyndigheten ska bistå räddningsledaren vid räddningsverksamheten. Dessutom deltar dammsäkerhetsmyndigheten vid behov i arbetet i den ledningsgrupp som avses i 44 § 3 mom. i räddningslagen.

27 §

Nödanmälan och anmälan om exceptionella situationer som äventyrar säkerheten

Bestämmelser om nödanmälan till nödcentralen finns i 28 § i räddningslagen. Dammägaren ska utan dröjsmål underrätta dammsäkerhetsmyndigheten om att en nödanmälan gjorts.

Dammägaren ska utan dröjsmål underrätta dammsäkerhetsmyndigheten också då någon annan exceptionell situation som äventyrar säkerheten än en sådan som avses i 1 mom. inträffat vid dammen. I anmälan ska ägaren beskriva situationen och ge dammsäkerhetsmyndigheten de upplysningar som behövs för att vidta tillsynsåtgärder. Anmälan ska vid behov av dammsäkerhetsmyndigheten delges den lokala räddningsmyndigheten.

6 kap.

Tillsyn, tvångsmedel och ändringssökande

28 §

Information

Utöver vad som föreskrivs i lagen om ofentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) ska dammsäkerhetsmyndigheten informera om den skaderisk som en damm medför och hålla informationen om skaderisken tillgänglig för allmänheten.

29 §

Inspektionsrätt

Dammsäkerhetsmyndigheten har rätt att utföra de inspektioner vid dammen som behövs för tillsynen över att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas.

30 §

Åtgärder vid överträdelser eller försummelser

Till den del det inte rör sig om överträdelse av även någon annan lag kan dammsäkerhetsmyndigheten förbjuda den som bryter mot denna lag eller en bestämmelse som utfärdats med stöd av den att fortsätta eller upprepa överträdelsen, eller förelägga denne att fullgöra sin skyldighet.

Innan förbudet eller föreläggandet meddelas ska dammsäkerhetsmyndigheten om möjligt förhandla med den som brutit mot denna lag eller en bestämmelse som utfärdats med stöd av den.

31 §

Föreläggande om korrigerings- och rättelseåtgärd

Utöver vad som bestäms i 30 § kan dammsäkerhetsmyndigheten förelägga dammägaren att vidta korrigerings-, rättelse- eller informationsåtgärder inom den tid och på det

sätt som dammsäkerhetsmyndigheten bestämmer, om den omedelbara fara som är förenad med dammen på ett effektivt sätt kan avväjas eller dess omfattning avsevärt minskas genom dessa åtgärder.

32 §

Vite samt hot om tvångsutförande och avbrytande

Dammsäkerhetsmyndigheten kan förena ett förbud eller ett föreläggande som den har meddelat med stöd av 30 eller 31 § med vite eller med hot om att den försummade åtgärden vidtas på den försumliges bekostnad eller att verksamheten avbryts.

På vite samt hot om tvångsutförande och avbrytande tillämpas i övrigt viteslagen (1113/1990).

7 kap.

Särskilda bestämmelser

33 §

Datasystem

För övervakningen av dammarna enligt denna lag upprätthåller miljöförvaltningen ett datasystem.

Dammägaren ska för registrering i datasystemet tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten kontaktuppgifter för sig själv och för dammens driftpersonal samt de tekniska uppgifter om dammen som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Dammsäkerhetsmyndigheten och dammägaren ska för varje damm förvara uppdaterade utskrifter ur datasystemet samt andra handlingar som är av betydelse med tanke på dammsäkerheten på så sätt att de är lättillgängliga vid eventuella störningar (*dammsäkerhetsmapp*).

Dammägaren ska underrätta dammsäkerhetsmyndigheten om väsentliga förändringar i de uppgifter som avses i 2 mom. När dammen byter ägare ska den som överlåter äganderätten till dammen lämna dammsäkerhetsmappen till den nye ägaren och underrätta

dammsäkerhetsmyndigheten om att dammen bytt ägare.

34 §

Miljöbrott och allmänfarliga brott

Bestämmelser om straff för miljöförstöring, grov miljöförstöring, miljöförseelse och miljöförstöring av oaktsamhet i strid med denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den finns i 48 kap. 1 - 4 § i strafflagen (39/1889).

Bestämmelser om straff för sabotage, grovt sabotage, vållande av allmän fara eller grovt vållande av allmän fara genom åstadkommande av översvämning finns i 34 kap. 1, 3, 7 och 8 § i strafflagen.

35 §

Dammsäkerhetsförseelse

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1) försummar att göra riskutredning enligt 12 § 1 mom., göra upp säkerhetsprogram för en damm enligt 12 § 3 mom. eller kontrollprogram enligt 13 § 1 mom. eller att tillställa dammsäkerhetsmyndigheten dessa handlingar eller redogörelse enligt 14 § 2 mom.,

2) tar en damm i bruk i strid med 10 § innan dammen har klassificerats eller dammsäkerhetshandlingarna godkänts,

3) använder dammen i strid med 16 § 1 mom. eller försummar de tekniska säkerhetsarrangemangen enligt 16 § 2 mom.,

4) försummar underhåll av dammen enligt 15 §, kontroll enligt 17 §, årlig inspektion enligt 18 §, återkommande inspektion enligt 19 § eller uppdatering och inlämnande av riskutredning enligt 20 § till dammsäkerhetsmyndigheten,

5) försummar sin skyldighet enligt 24 § att vidta nödvändiga åtgärder för att förebygga dammolyckor och begränsa skadorna till följd av en olycka,

6) försummar att göra anmälan enligt 27 § 2 mom. eller lämna uppgifter enligt 34 § 2 mom. till dammsäkerhetsmyndigheten, eller

7) inleder reparationer eller ändringar av dammen i strid med 22 §,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *dammsäkerhetsförseelse* dömas till böter.

36 §

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 20 .

Genom denna lag upphävs dammsäkerhetslagen av den 1 juni 1984 (413/1984) jämte ändringar.

Jord- och skogsbruksministeriet beslutar om klassificeringen enligt 11 § av dammar som anlagts före denna lags ikraftträdande.

Dammar som anlagts före denna lags ikraftträdande ska genomgå återkommande inspektion enligt 19 § inom fem år efter föregående återkommande inspektion enligt säkerhetsprogrammet i vilken dammsäkerhetsmyndigheten har deltagit, dock senast inom fem år efter det att denna lag har trätt i kraft. De handlingar som avses i 12 och 13 § ska tillställas dammsäkerhetsmyndigheten för godkännande vid den första återkommande inspektionen som ordnas efter lagens ikraftträdande.

Om det i någon annan lag hänvisas till den dammsäkerhetslag som gäller vid denna lags ikraftträdande, ska denna lag tillämpas i stället för den tidigare lagen.

Helsingfors den 5 december 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Jord- och skogsbruksminister *Sirkka-Liisa Anttila*

Dammsäkerhetsförordning

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från jord- och skogsbruksministeriet, föreskrivs med stöd av dammsäkerhetslagen av den 20 (/):

1 §

Kompetenskrav

Den som planerar en damm ska ha lämplig utbildning samt tillräcklig sakkunskap och erfarenhet av planeringen av motsvarande konstruktioner.

Dammens driftspersonal ska vara tillräckligt insatt i förhållanden som påverkar säkerheten vid dammen samt i driften och säkerhetssystemen.

2 §

Dammens hydrologiska dimensionering

En damm i ett vattendrag dimensioneras på hydrologiska grunder så att vattenståndet i uppdämningsdammen under ett flöde som uppträder med det återkomstintervall som anges i 3 § inte överskrider det säkra vattenståndet i dammen när dammens avtappningskapacitet frånsett kraftverkets drivvattenföring utnyttjas.

Den hydrologiska dimensioneringen av dammar i vattendrag används i tillämpliga delar också för den hydrologiska dimensioneringen av andra dammar.

På översvämningvallar tillämpas inte den hydrologiska dimensioneringen av dammar i vattendrag, utan dimensioneringen av dem grundar sig på bedömningar som görs från fall till fall enligt behovet av översvämningsskydd.

3 §

Det återkomstintervall som används vid den hydrologiska dimensioneringen

Med återkomstintervall avses den tidsperiod under vilken flödet uppnås eller överskrids i genomsnitt en gång på lång sikt.

Vid den hydrologiska dimensioneringen av klass 1-dammar i vattendrag ska användas 5 000 - 10 000 års återkomstintervall.

Vid den hydrologiska dimensioneringen av klass 2-dammar i vattendrag ska användas 500 - 1 000 års återkomstintervall.

Vid den hydrologiska dimensioneringen av klass 3-dammar i vattendrag ska användas 100 - 500 års återkomstintervall.

4 §

Allmänna tekniska säkerhetskrav på dammar

Dammkonstruktionens stabilitet liksom konstruktionsdetaljernas funktion och dimensionering ska vara tillräckliga för att garantera att dammen är säker i samtliga driftssituationer.

Dammens tappningsluckor och andra driftsanordningar ska vara funktionssäkra. Det ska finnas ett reservlyftsystem för dammens tappningsluckor.

Det ska finnas fungerande färdvägar till dammen och möjlighet att underhålla dammen ska säkerställas även vid översvämningar och dammolyckor. På dammen får inte finnas växlighet eller ämnen eller föremål

som inte hör till dammkonstruktionen och som medför fara för dammkonstruktionen eller olägenhet för underhållet eller kontrollen av dammen.

Dammägaren ska tillställa dammsäkerhetsmyndigheten planerna för dammen och av dem ska framgå hur de tekniska säkerhetskraven på dammen uppfylls och hur dammbassängen fylls med vatten eller något annat ämne i samband med att dammen tas i bruk. Dammägaren ska ordna möjlighet för dammsäkerhetsmyndigheten att konstatera att de tekniska säkerhetskraven uppfylls i olika skeden av byggnadsarbetet på dammen.

5 §

Särskilda tekniska säkerhetskrav på klass 1- och 2-dammar

Utöver vad som föreskrivs i 4 §, ska klass 1- och 2-dammar vara tillräcklig höga för att garantera att dammen är säker i alla driftssituationer. Krönet på jorrdammar i klasserna 1 och 2 ska också vara farbart i hela sin längd. Vad som föreskrivs i denna paragraf gäller inte översvämningvallar.

6 §

Riskutredning

I riskutredningen ska anges hur vattnet eller ett annat uppdämt ämne sprider sig vid ett dammbrott på de ställen där brottet medför störst skaderisk. Översvämningens största täckning vid ett dammbrott (*översvämningrisk vid dammbrott*) ska definieras. Skadeobjekt och funktioner på området för översvämningrisk vid dammbrott ska utredas samt den skada som de åsamkas av vattnets eller ett annat uppdämt ämnes strömning eller djup eller av ämnets beskaffenhet ska uppskattas.

Om det är nödvändigt för att utreda dammens klass eller för att göra upp säkerhetsprogrammet eller en plan för räddningsväsendet, ska flodvågens förlopp utredas med behövliga kalkyler exempelvis med hjälp av en terrängmodell.

7 §

Säkerhetsprogram för en damm

I ett säkerhetsprogram för en damm ska beskrivas

1) de åtgärder som behövs för att förebygga olyckor vid störningar samt för att förebygga och begränsa skadorna i händelse av en olycka,

2) det material och den materiel som ska reserveras och den personal som dammägaren har till sitt förfogande för att avvärja olyckor,

3) dammägarens åtgärder som är nödvändiga för att skydda människor, egendom och miljön vid en olycka som beror på uppdämning,

4) åtgärder för att anmäla dammolyckor, samt

5) i fråga om avfallsdammar dessa dammars särdrag såsom det uppdämda ämnets beskaffenhet, farliga egenskaper och de halter där dessa uppträder, hur ämnena sprider sig och förändras samt mängden.

8 §

Kontrollprogram

I kontrollprogrammet ska anges kontrollintervallerna för dammen, de objekt som kontrolleras och åtgärderna i anslutning till kontrollen, separat för idrifttagandet av dammen och för driften av den.

I kontrollprogrammet ska också anges hur kontrollen av dammen effektiveras under översvämningar, störtregn, hårda vindar och andra motsvarande särskilda påfrestningar.

9 §

Säkerhetsarrangemang vid dammen

De säkerhetsarrangemang som garanterar en säker drift av dammen ska innehålla

1) arrangemang som säkrar driften av dammen vid störningar,

2) varnings- och andra arrangemang med vilka den fara som tappningar från en damm i ett vattendrag medför för dem som befinner

sig uppströms och nedströms om dammen avvärjs, samt

3) vid behov arrangemang med vilka den fara som skadegörelse eller ofog medför för dammsäkerheten avvärjs.

Dammägaren ska göra upp en beskrivning över säkerhetsarrangemangen som hålls ajour och tillställs dammsäkerhetsmyndigheten, om de inte framgår av andra handlingar som tillställts dammsäkerhetsmyndigheten.

10 §

Datasystem

Dammens ägare ska lämna följande uppgifter till datasystemet:

1) tillståndsbeslut som gäller dammen och andra beslut av domstolar eller myndigheter som gäller dammen,

2) uppgifter om dammens hydrologiska dimensionering,

3) planeringshandlingarna rörande dammen, av vilka framgår hur dammens tekniska säkerhetskrav har uppfyllts vid anläggandet av dammen samt vid ändringar och reparationer på dammen,

4) kontrollprogrammet för dammen,

5) riskutredning, om en sådan ska göras för dammen,

6) säkerhetsprogram, om ett sådant ska göras för dammen,

7) beskrivning av säkerhetsarrangemangen, om en sådan ska göras för dammen,

8) protokoll över återkommande inspektioner och annat material i anslutning till dem, samt

9) bedömningar av dammens skick.

11 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 20 .
