

Dammsäkerhetsarbetgruppens slutrapport

Helsingfors 2007

Dammsäkerhetsarbetgruppens slutrapport

Helsingfors 2007

Till jord- och skogsbruksministeriet

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte den 16 september 2005 en arbetsgrupp med uppgift att bereda en reform av dammsäkerhetslagstiftningen och andra behövliga ändringar av lagstiftningen i detta syfte, samt att utreda bestämmelserna om hantering av översvämningrisker. Vidare skulle arbetsgruppen utreda behovet av och möjligheterna att också föreskriva om hanteringen av översvämningrisker och om beredskap för sådana. Arbetsgruppen skulle slutföra sitt arbete senast den 31 december 2006. Arbetsgruppen skulle i mån av möjlighet utarbeta lagstiftningsförslagen i form av en regeringsproposition.

Till ordförande för arbetsgruppen utsågs överdirektör Timo Kotkasaari från jord- och skogsbruksministeriet och till medlemmar utsågs överinspektör Rami Ruuska från inrikesministeriet, äldre regeringssekreterare Tuire Taina, lagstiftningsråd Jukka Pekka Tolvanen och vattenöverinspektör Leena Westerholm från jord- och skogsbruksministeriet, samt regeringssekreterare Noora Allenius från social- och hälsovårdsministeriet, överingenjör Martti Kujanpää från Västra Finlands miljöcentral och verkställande direktören för PVO-Vesivoima OY Birger Ylisaukko-oja från Energiindustri rf.

Till permanenta sakkunniga i arbetsgruppen utsågs överinspektör Pekka Heiskanen från Säkerhetsteknikcentralen, utvecklingsingenjör Mikko Sulkakoski från Tavastlands miljöcentral, enhetschef Markku Maunula från Finlands miljöcentral, skadeförsäkringschef Hannu Ijäs från Försäkringsbolagens Centralförbund och Juha Laasonen, ansvarig för konsultverksamheten vid Fortum Power Services. Arbetsgruppen kompletterades den 12 januari 2006 genom att Seppo Voutilainen som representant för Kaivannaisteollisuusyhdistys ry utseddes till permanent sakkunnig i arbetsgruppen.

Sekreterare för arbetsgruppen har varit äldre regeringssekreterare Tuire Taina och vattenöverinspektör Leena Westerholm från jord- och skogsbruksministeriet. Till vice ordförande för arbetsgruppen valdes Jukka Pekka Tolvanen. Markku Maunulas ställföreträdare i arbetsgruppen är överingenjör Risto Kuusiniemi från Finlands miljöcentral. Sedan Rami Ruuska blivit tjänstledig har från och med den 1 september 2006 överinspektör Ari Vakkilainen från inrikesministeriet verkat som hans ställföreträdare.

Arbetsgruppen beslutade att kalla sig dammsäkerhetsarbetsgruppen.

Arbetsgruppen sammanträdde (21) gånger. I arbetsgruppen har som sakkunniga hörts konsult Peter Reiter från PR Vesisuunnittelu Oy, forskare Antti Belinskij från Helsingfors universitet, diplomingenjör Olli Holm från Sjöfartsverkets farledstekniska enhet, diplomingenjör Kari Rantakokko från Nylands miljöcentral, ledande hydrolog Bertel Vehviläinen från Finlands miljöcentral, utvecklingschef Jussi Pyyny från Kemijoki Ab samt regeringsråd Klaus Frösen från miljöministeriets bostads- och byggnadsavdelning och regeringsråd Auvo Haapanala från miljöministeriets markanvändningsavdelning.

Arbetsgruppen har använt Peter Reiters redogörelse för dammsäkerhetsanvisningar och dammsäkerhetspraxis i ett internationellt perspektiv (2005), Mari Heinonens redogörelse för dammsäkerhetslagstiftningen i vissa länder (2004), Antti Belinskij's utredning över dammsäkerhetslagstiftningens förhållande till annan lagstiftning (2005) och det förslag till en revidering av anvisningar för dammsäkerhet som utarbetats vid Finlands miljöcentral. I början av 2006 lät arbetsgruppen hos dammägarna och dammsäkerhetsmyndigheterna utföra en enkät om brister de kunnat konstatera i dammsäkerhetslagens tillämpningspraxis.

Dessutom deltog arbetsgruppen i PATO-06, en övning av beredskapen för storolyckor, som hölls den 20-21 september 2006 vid Seitakorva damm och i Rovaniemi. Övningen arrangerades av Lapplands räddningsverk, Lapplands miljöcentral och Kemijoki Ab

Vid beredningen av arbetet skulle arbetsgruppen fästa särskild uppmärksamhet vid följande frågor:

- dammsäkerhetsbestämmelsernas förhållande till vattenlagen, med beaktande av vattenlagskommitténs förslag (JM:s kommittébetänkande 2004:2) och den fortsatta beredningen av förslagen,
- dammsäkerhetsbestämmelserna i relation till räddningslagstiftningen, gruvlagstiftningen, miljöskyddslagstiftningen och markanvändnings- och bygglagstiftningen, samt den reglering av hanteringen av översvänningsrisker som är under beredning i EU,
- internationell praxis, den tekniska utvecklingen inom övervakningen och driften av dammar samt inom hanteringen av säkerhetsinformationen vid dammar,
- försäkringsbolagens möjligheter att ersätta skador som förorsakas av dammolyckor,
- dammsäkerheten i förhållande till en hantering av översvänningsriskerna som omfattar samtliga vattendrag samt
- metoder för att hantera översvänningsriskerna som står till buds enligt den gällande lagstiftningen.

Arbetsgruppen har berett ett förslag till en ny dammsäkerhetslag samt ett utkast till frågor som skall föreskrivas om i dammsäkerhetsförordningen. Förslaget syftar till större tydlighet och konsekvens i dammsäkerhetsbestämmelserna och till att få regleringen att överensstämja med rådande dammsäkerhetspraxis. Samtidigt preciseras bestämmelserna och kompletteras till de delar de befunnits vara bristfälliga eller problematiska.

Arbetsgruppen fäster särskild uppmärksamhet vid utvecklandet av en heltäckande hantering av översvänningsriskerna, men föreslår inga lagstiftningsändringar i detta syfte. Enligt arbetsgruppen skall planeringssystemet för hanteringen av översvänningsrisker grunda sig på översvänningsdirektivet och beredningen av systemet därmed kopplas till direktivets genomförande.

Vidare har arbetsgruppen i enlighet med sitt uppdrag utrett möjligheterna att försäkra dammar. Arbetsgruppens slutsats var dock att det inte är ändamålsenligt att i dammsäkerhetslagen eller den övriga lagstiftningen ta in bestämmelser om att skador som förorsakas av dammolyckor skall ersättas genom försäkringar.

Efter att arbetsgruppen slutfört sitt arbete överlämnar den högaktningsfullt sitt betänkande till jord- och skogsbruksministeriet.

Helsingfors den 19 december 2006

Timo Kotkasaari

Jukka Pekka Tolvanen

Ari Vakkilainen

Noora Allenius

Martti Kujanpää

Birger Ylisaukko-oja

Tuire Taina

Leena Westerholm

Pekka Heiskanen

Mikko Sulkakoski

Markku Maunula

Hannu Ijäs

Juha Laasonen

Seppo Voutilainen

Sammandrag

I arbetsgruppens förslag till en revidering av dammsäkerhetslagstiftningen uppdateras bestämmelserna om dammsäkerhet så att de motsvarar gällande god praxis. Arbetsgruppen föreslår att det stiftas en helt ny dammsäkerhetslag som skall ersätta den gällande lagen av år 1984. De bestämmelser i dammsäkerhetslagstiftningen som har samband med annan lagstiftning uppdateras, och ansvarsfördelningen mellan olika aktörer görs tydligare. I förslaget beaktas att dammbeståndet blir äldre och kräver ombyggnad samt behovet av beredskap inför förändringar i klimatet och vattenförhållandena. Det föreslås att dammar som hör till gruvdriften skall omfattas av bestämmelserna i dammsäkerhetslagen.

Arbetsgruppen bedömer att försäkring av dammar med tanke på dammolyckor inte kräver styrning på författningsnivå, även om försäkring är att rekommendera. Arbetsgruppen utredde också behovet av och möjligheterna att föreskriva om hanteringen av översvämningsrisker.

Om dammsäkerhet föreskrivs i Finland i dammsäkerhetslagen (413/1984) och dammsäkerhetsförordningen (574/1984). Dessa författningar har kompletterats genom jord- och skogsbruksministeriets anvisningar för dammsäkerhet (JSM:s publikationer 7a/1997). I Finland finns ca 500 dammar som omfattas av den gällande dammsäkerhetslagen. Flertalet av dessa är dammar i vattendrag och ca 60 är avfallsdammar. Dammar som hör till gruvdriften omfattas inte av den gällande dammsäkerhetslagen. Dammsäkerheten övervakas av de regionala miljöcentralerna i egenskap av dammsäkerhetsmyndighet. Dammens ägare svarar för dammarnas skick och för dammsäkerheten.

I Finland är dammar dimensionerade så att deras konstruktion skall vara hållbar och tappningskapaciteten räcka till också vid översvämning. I fråga om dammsäkerhet tillämpas i Finland etablerad praxis som konstaterats vara välfungerande. Dammar indelas på basis av den skaderisk de medför i tre klasser. Dammägarna förpliktas att regelbundet övervaka dammarna i enlighet med det kontrollprogram som dammsäkerhetsmyndigheten godkänt för varje damm. Övervakningen intensifieras bl.a. under översvämningsperioder. De flesta stora dammar övervakas fortlöpande genom fjärrövervakning. Ägare till en damm är skyldiga att verkställa årsgranskning vid dammen i samband med vilken dammens strukturella skick inspekteras av en sakkunnig. Dammsäkerhetsmyndigheterna deltar i granskningen minst en gång under en femårsperiod. På så sätt kan en närmare bedömning av dammens skick göras i en konsultutredning.

Arbetsgruppen var enhällig.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	FÖRDÄMMANDE KONSTRUKTIONER I FINLAND	3
1.1.	Dammar i vattendrag och avfallsdammar	3
1.2	Gruvdammar	4
1.3	Kanaler	4
1.4	Översvämningvallar och eventuella andra dämmande konstruktioner	5
2	DAMMSÄKERHETSLAGEN OCH DAMMSÄKERHETSPRAXIS	6
2.1	Dammsäkerhetslagen och dammsäkerhetsförordningen	6
2.1.1	Definition på en damm	6
2.1.2	Tillämpningsområde och undantag	6
2.1.3	Tillsynen över efterlevnaden av lagen och speciella befogenheter	7
2.1.4	Skyldigheter som gäller dammens ägare eller innehavare	7
2.2	Dammsäkerhetspraxis	8
2.2.1	Klassificering av dammar	8
2.2.2	Planering av en damm	9
2.2.3	Anläggande av en damm	9
2.2.4	Säkerhetsmapp för en damm	10
2.2.5	Ibruktagningsskontroll	10
2.2.6	Säkerhetskontrollprogram	10
2.2.7	Kontroll	11
2.2.8	Årsgranskning	11
2.2.9	Tidsbestämd granskning	11
2.2.10	Störningar	12
2.2.11	Utredning av skaderisken	12
2.2.12	Beredskap för dammolycka	12
3	ANNAN LAGSTIFTNING	13
3.1	Räddningslagen	13
3.1.1	Allmänt	13
3.1.2	Förebyggande av olyckor och planering av räddningsverksamheten	14
3.1.3	Räddningsverksamhet	14
3.2	Vattenlagen	15
3.2.1	Tillståndssystemet	15
3.2.2	Underhållsskyldighet	17
3.2.3	Tillsyn	17
3.2.4	Åtgärder för avvärijande av fara	18
3.3	Miljöskyddslagen	18
3.3.1	Tillståndssystemet	18
3.3.2	Tillsyn	20
3.4	Gruvlagen	20
3.4.1	Allmänt	20
3.4.2	Säkerheten vid gruvdammar	21
3.4.3	Tillsyn	22
3.4.4	Revideringen av gruvlagen samt direktivet om avfall från utvinningsindustrin	22
3.5	Markanvändnings- och bygglagen	23
3.5.1	Allmänt	23
3.5.2	Markanvändningsplanering	23
3.5.3	Styrning av byggandet	24
3.6	Förslaget till översvämningdirektiv	24
4	ERSÄTTNING FÖR SKADOR SOM ORSAKATS AV DAMMOLYCKOR	25
4.1	Dammägarens ansvar för skador	25
4.1.1	Skadesituationer	25
4.1.2	Bestämmelser om ersättningsansvar	26
4.2	Försäkring av dammar	27
5	DAMMSÄKERHETSLAGSTIFTNING OCH DAMMSÄKERHETSPRAXIS I VISSA LÄNDER	28
5.1	De nordiska länderna	28
5.1.1	Sverige	28
5.1.2	Norge	30
5.2	Övriga europeiska länder	31
5.2.1	Portugal	31
5.2.2	Frankrike	32

5.2.3	Tyskland	32
5.2.4	Schweiz	33
5.3	Australien	34
5.3.1	New South Wales	35
5.3.2	Queensland	36
5.4	Sydafrika	36
5.5	Kanada	38
5.6	Sammandrag av den internationella översikten	39
6	DAMMSÄKERHET OCH HANTERING AV ÖVERSVÄMNINGSRISKER	40
6.1	Bakgrund	40
6.2	Hantering av översvämningsrisker	40
6.2.1	Skydd mot översvämningsrisker och översvämningsbekämpning	40
6.2.2	Planeringssystem	41
6.2.3	Lagring av översvämningsvattnen i avrinningsområden	41
6.3	Bedömning av lagstiftningen om hantering av översvämningsrisker	42
6.3.1	Allmänt	42
6.3.2	Hanteringen av översvämningsriskerna integreras i planeringssystemen	42
6.3.3	Rättigheter och skyldigheter för olika aktörer	43
6.3.4	Bedömningar	43
6.4	Alternativ för utvecklande av lagstiftningen	44
6.5	Slutsatser och arbetsgruppens rekommendationer beträffande hanteringen av översvämningsrisker	46
6.5.1	Planeringssystem för hantering av översvämningsrisker	46
6.5.2	Projekt som stöder hanteringen av översvämningsrisker	46
6.5.3	Hydrologisk dimensionering och beaktande av klimatförändringen	47
7	BEDÖMNING AV NULÄGET	48
7.1	Dammägarnas och dammsäkerhetsmyndighetens synpunkter	48
7.2	Andra synpunkter	49
7.2.1	Klassificering av dammar	49
7.2.2	Dimensioneringen av dammen och utredning av skaderisken	50
7.2.3	Tillsyn över säkerheten vid gruvdammar	50
7.2.4	Fjärrstyrning av dammar	50
8	ARBETSGRUPPENS FÖRSLAG	51
8.1	Reformens mål	51
8.2	De viktigaste förslagen	51
8.2.1	Den nya dammsäkerhetslagen	51
8.2.2	Dammsäkerhetsförordningen	52
8.2.3	Dammsäkerhetshandbok	53
8.2.4	Övriga förslag/Arbetsgruppens övriga ställningstaganden	53
9	UTKAST TILL NY DAMMSÄKERHETSLAG	54
9.1	Detaljmotivering	54
9.2	Utkast till lag	67
	Bilaga: Förordningens och anvisningarnas innehåll i förhållande till lagen	75

1 Fördämmande konstruktioner i Finland

1.1. Dammar i vattendrag och avfallsdammar

Dammar i vattendrag används för att dämna upp vatten på så sätt att det avviker från sitt naturliga tillstånd. Syftet är att främja skydd mot översvämningar, vattenkraftproduktion, vattenförsörjning, fiskodling och rekreativnyttjande. Genom översvämningvallar förhindras att översvämningar sprider sig 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 med dammar i vattendrag är alltså det uppdämda ämnets art och dess konsekvenser för hälsan och miljön. Definitionen av avfall inom ramen för begreppet avfallsdamm sammanfaller därmed inte nödvändigtvis med definitionen av avfall enligt avfallslagen, utan här anger termen avfall endast att avfallsdammen och i synnerhet dammbassängen fyller ett annat ändamål än en damm i ett vattendrag.

I enlighet med den gällande dammsäkerhetslagstiftningen och anvisningarna om dammsäkerhet svarar dammen ägare för säkerheten vid dammen medan myndighetstillsynen när det gäller dammsäkerhetsfrågor med undantag för räddningsväsendet ankommer på de regionala miljöcentralerna. En damm anses höra till lagens tillämpningsområde om den är minst tre meter hög eller om det uppdämda ämnet kan medföra uppenbar fara för människoliv eller hälsofara eller betydande fara för miljön eller egendom. Det finns närmare 500 sådana dammar i Finland. Många små dammar i vattendrag, bl.a. i regel samtliga grunddammar, faller alltså utanför tillämpningsområdet för dammsäkerhetslagen.

En damm klassas enligt arten av den fara den medför vid olycka eller enligt dammens tillfälliga karaktär. Som P-damm klassas en damm som vid olycka kan medföra uppenbar fara för människoliv, uppenbar hälsofara eller uppenbar betydande fara för miljön eller egendom. Som O-damm klassas 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 och som håller på att färdigställas för ibruktagning. I datasystemet ingår uppgifter om dammarnas dimensionering, myndighetstillsynen och de granskningar som hänför sig till den. Datasystemet för dammar är kopplat till miljöförvaltningens övriga datasystem, i vilka det finns mer allmänna uppgifter om konstruktioner i vattendrag, samt till miljöförvaltningens elektroniska dokumenthanteringssystem, där de handlingar som hänför sig till dammarna registreras. För upprätthållandet av uppgifterna i datasystemet svarar datasäkerhetsmyndigheten. Datasystemet utvecklas vid Västra Finlands miljöcentral.

I Finland finns enligt datasystemet 50 dammar som klassas som P-dammar. Ett flertal av dessa har registrerats som separata dammar i systemet när det rör sig om dammräckor som besitts av olika ägare. Därmed är antalet egentliga P-dammar cirka 40. P-dammarna omfattar två avfallsdammar. Antalet N-dammar är ca 220, varav ca 20 är avfallsdammar. O-dammarna i Finland, vilka är ca 200 till antalet, är små kraftverksdammar, regleringsdammar samt dammar i anslutning till konstgjorda bassänger, dammar med naturligt foder och avfallsbassänger. Också vissa översvämningvallar har klassificerats som dammar. Antalet klassificerade dammar varierar

något eftersom ändring av klassificeringen anhängiggjorts för vissa dammar och eftersom praxis beträffande klassificeringen av arbetsdammar varierar. I regel har arbetsdammar inte klassificerats som dammar och inte heller antecknats i datasystemet.

Enligt en utredning av Finlands miljöcentral som blev klar 2001 fanns vid den tidpunkten 61 avfallsdammar i Finland. (Sivonen M. och Frilander R., 2001) 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 bassänger 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.

1.2 Gruvdammar

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 uppslammad jord åtskild från gruvan, för lagring av anrikningssand samt för sedimentation av processvatten. För närvarande finns i Finland ca 30 gruvdammar vid sammanlagt 10 gruvor. Dessutom finns ett antal arbetsdammar vid exempelvis dagbrott. Just nu finns inga dammar under jord, men beroende på de tekniska lösningarna vid gruvorna kan det tidvis finnas flera sådana.

Som gruvdammar klassificeras enligt gruvlagen alla dammar vid en gruva, ett dagbrott eller en plats för grävningssarbete som har anknytning till gruvdrift eller anrikningsverksamhet. Den nuvarande dammsäkerhetslagen gäller inte dessa dammar, utan på dem har man tillämpat gruvlagens bestämmelser om säkerhet och handels- och industriministeriets beslut om säkerhetsföreskrifter för gruvor. I praktiken har emellertid på planeringen och myndighetstillsynen beträffande gruvdammar ovan jord enligt Tekniska kontrollcentralens rekommendation i tillämpliga delar iakttagits vad som bestäms i dammsäkerhetslagen och dammsäkerhetsförordningen samt i anvisningarna för dammsäkerhet. De dammar som omfattas av gruvlagen övervakas för närvarande av Säkerhetsteknikcentralen, som lyder under handels- och industriministeriet.

Gruvdammar är i regel större än avfallsdammar, och under den tid de är i bruk höjs de ofta an efter som gruvdriften fortskrider. Anläggandet av gruvdammar och nedläggningen av verksamheten vid dem följer gruvans livscykel. Därmed är gruvdammar en integrerad del av gruvans produktion.

1.3 Kanaler

I Finland finns 39 kanaler som är i bruk och 2 museikanaler, vilka ägs och övervakas av Sjöfartsverket. Dessutom finns ett antal små båtslussar som ägs av andra instanser. Fallhöjden i kanalerna varierar mellan cirka en halv och 12 meter. Dammkonstruktioner i anslutning till kanaler finns endast på Saima kanal längs en sträcka på cirka två kilometer, där dämningshöjden är 1—2 meter. Kanalkonstruktionerna kan höra samman med en kraftverksdamm, såsom är fallet t.ex. vid Pielisjoki. Med undantag av vissa konstruktioner i sten är kanaler i regel betongkonstruktioner. Kanaler är i allmänhet sprängda i berget. Cirka 80 % av kanalerna sköts genom fjärrstyrning eller självbetjäning och har kontinuerlig kameraövervakning. Sjöfartsstyrelsen sörjer för att kanalernas skick och säkerheten vid dem kontrolleras minst en gång i året genom okulär granskning av slusskonstruktionerna. Sjöfartsverket har med stöd av sjötrafiklagen möjlighet att begränsa sjötrafiken och med stöd av vattenlagen möjlighet att t.ex. stänga en farled.

Sjöfartsverket svarar för skötseln av kanalerna och övervakar säkerheten vid dem. Kanalernas driftsansvariga personal är för närvarande anställd av Sjöfartsverket, men det finns planer på att lägga ut verksamheten. Den regionala miljöcentralen svarar för tillsynen över kanalerna enligt vattenlagen. Många kanaler används för reglering. Sedan 1950-talet har kanaler i regel anlagts så att de lämpar sig för reglering. Kanalerna har en vattenföringskapacitet på maximalt 150—200 m³/s. När det gäller regleringen har den regionala miljöcentralen och Sjöfartsverket avtalat om skötseln av regleringen och om ersättning för Sjöfartsverkets kostnader.

För samtliga kanaler har man utarbetat 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 flodvågens omfattning samt åtgärder för att avhjälpa situationen. Planerna har utarbetats på 1990-talet. De förvaras som pappersutskrift i mappar, och inget förfarande för uppdatering har fastställts. När det gäller kanalsäkerheten finns det inget särskilt samarbete med räddningsmyndigheten för uppgörande av räddningsplaner, utan kontakterna sker uteslutande i samband med eventuella övningar och normalt myndighetssamarbete. Om tillsynen över säkerheten vid kanaler bestäms inte direkt, men tillsyn förutsätts både enligt vattenlagen och enligt de allmänna bestämmelserna om tjänsteansvar. Bestämmelser om förvaltningen av kanaler finns i förordningen om Sjöfartsverket. Dessutom har Sjöfartsverket meddelat tekniska föreskrifter.

Kanaldammar förefaller i allmänhet både när det gäller konstruktionen och användningsändamålet ha en annan ställning än de dammar som hör till den gällande dammsäkerhetslagens tillämpningsområde. Exempelvis i Saima kanal finns säkerhetsdammar, vilka mycket sällan används, samt slussportar. Å andra sidan kan slussportar eventuellt inte alls betraktas som dammar.

På grund av kanaldammarnas särskilda beskaffenhet ansågs det vid beredningen av den gällande dammsäkerhetslagen inte vara nödvändigt att ta in dem i lagens tillämpningsområde. Med tanke på myndighetstillsynen är Sjöfartsstyrelsens dubbla roll med ansvar för såväl förvaltningen som underhållet av kanalerna i ett modernt perspektiv principiellt något problematisk. Sjöfartstyrelsens starka roll var emellertid ett ytterligare argument för att lämna kanalerna utanför tillämpningsområdet för dammsäkerhetslagen.

1.4 Översvänningsvallar och eventuella andra dämmande konstruktioner

Översvänningsvallar har använts i stor utsträckning inom det traditionella skyddet mot översvämningar för att förhindra att översvämningar sprider sig exempelvis till områden som används för jordbruksverksamhet eller som har bebyggelse. Vallar har anlagts särskilt i älvvattendrag i Västra Finland, och har tillfört ett betydande mervärde när det gäller skyddet mot översvämningar. Indelningen i jorrdammar och översvänningsvallar är inte alltid tydlig. Syftet med en översvänningsvall är att förhindra att översvämningar sprider sig uttryckligen under perioder då vattenståndet är högre än normalt

I miljöförvaltningens datasystem över vattenbyggnadsarbeten har man samlat in uppgifter om projekt och konstruktioner i vattendrag. Av de konstruktioner som antecknats i systemet har 297 klassificerats som vallar. Datasystemet för dammsäkerheten omfattar enligt en bedömning med utgångspunkt i dammarnas namn 35 översvänningsvallar. Samtliga har klassificerats som O-dammar.

2 Dammsäkerhetslagen och dammsäkerhetspraxis

2.1 Dammsäkerhetslagen och dammsäkerhetsförordningen

Dammsäkerhetslagen (413/1984) trädde i kraft den 1 augusti 1984. Syftet med lagen var att effektivisera säkerhetsarrangemangen vid dammar och myndighetstillsynen i samband därmed för att eliminera den fara som eventuella konstruktionsfel i en damm, naturförhållandena samt brister i dammens 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 ICOLD:s (International Commission on Large Dams) och FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur UNESCO:s utredningar och allmänna rekommendationer för dammsäkerhet. I regeringens proposition med förslag till dammsäkerhetslag (RP 24/1983) konstateras emellertid också att några betydande dammolyckor inte inträffat i Finland och att säkerhetsriskerna i våra förhållanden inte kan anses vara lika stora som i andra länder.

Dammsäkerhetslagen (nedan DSL) och -förordningen (574/1984) (DSF) har kompletterats genom jord- och skogsbruksministeriets anvisningar för dammsäkerhet av den 17 juni 1997 (JSM:s publikationer 7a/1997), vilka i stor utsträckning definierar dammsäkerhetsverksamheten i praktiken. Exempelvis klassificeringen av dammar nämns inte på författningsnivå, utan den baserar sig på praxis som etablerats med utgångspunkt i anvisningarna.

2.1.1 Definition på en damm

Med en damm avses i dammsäkerhetslagen 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.

Den riktgivande definitionen på en damm enligt dammsäkerhetsanvisningarna lyder på följande sätt:

Med en damm avses en väggartad eller vallartad konstruktion som permanent eller tillfälligt skall förhindra en bakom konstruktionen varande vätska eller ett ämne som beter sig som en vätska eller ämnen som ur ett fast ämne löser sig i vätska (t.ex. i regnvatten) att rinna ut över lägre liggande mark eller i vattendrag och/eller reglera strömningen och/eller det uppdämda ämnets ytnivå.

2.1.2 Tillämpningsområde och undantag

Dammsäkerhetslagen och -förordningen samt anvisningarna om 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 dammsäkerhetslagen 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 §).

Som den högsta avsedda nivån för det uppdämda ämnet betraktas den i tillståndsbeslutet fastställda högsta höjden. Om denna höjd inte fastställts i tillståndet, skall den i byggnadshandlingarna bestämda höjden fastställas som högsta nivå för det uppdämda ämnet.

Dammsäkerhetslagen gäller inte dammar som faller under gruvlagen (503/65), 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 grävningsarbeten samt säkerheten hos anordningar, i gruvrum och 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.

Dammsäkerhetslagen gäller inte i förordningen angående kanalverket (157/63) avsedda kanalverk (DSL 3 §). Denna förordning upphävdes år 1989 och har sedermera ersatts av förordningen om sjöfartsverket (1249/1997).

Lagen gäller i tillämpliga delar också temporära dammar (arbetsdammar) (DSL 3 §).

2.1.3 Tillsynen över efterlevnaden av lagen och speciella befogenheter

Det ankommer på de regionala miljöcentralerna att övervaka iakttagandet av dammsäkerhetslagen samt med stöd av den utfärdade 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). Inom de regionala miljöcentralerna har myndighetsuppgifter som gäller dammsäkerhet i enlighet med jord- och skogsbruksministeriets beslut koncentrerats på följande sätt:

- Kajanalands miljöcentral ansvarar vid sidan av tillsynen över dammarna inom det egna området för tillsynen över dammar inom området för Norra Österbottens miljöcentral samt dammar inom området för Västra Finlands miljöcentral som förvaltas av Västra Finlands miljöcentral.
- Norra Savolax miljöcentral ansvarar vid sidan av tillsynen över dammarna inom det egna området för tillsynen över dammar inom områdena för Södra Savolax och Norra Karelen miljöcentraler.
- Tavastlands miljöcentral ansvarar vid sidan av tillsynen över dammarna inom det egna området för tillsynen över dammar inom områdena för Birkalands, Sydvästra Finlands och Nylands miljöcentraler.

I fråga om åtgärder som följer av underlåtenhet att iaktta vad som bestäms i 4 och 5 § i dammsäkerhetslagen eller med stöd av dem gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs i 21 kap. 2, 3, och 4 § i vattenlagen (264/1961)(DSL 11§ 1 mom.).

I 21 kap. 3 b § i vattenlagen föreskrivs följande:

- 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.

2.1.4 Skyldigheter som gäller dammens ägare eller innehavare

Ägaren till en damm 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, skall ägaren utan dröjsmål underrätta

dammsäkerhetsmyndigheten om detta. Denna anmälan frångår dock inte dammägaren eller innehavaren dess skyldighet att sörja för säkerheten vid dammen. I fall den fara som dammen medför hänför sig till ett dammbrott eller överhängande fara för dammbrott skall 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 utreda 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. I tekniska frågor lämnar också Finlands miljöcentral hjälp. De regionala miljöcentralerna informerar dammarnas ägare eller innehavare om bestämmelser, föreskrifter och anvisningar, vilket dock inte minskar dammägarens eller innehavarens skyldighet att själv hålla sig underrättad.

2.2 Dammsäkerhetspraxis

Dammsäkerhetspraxis i Finland baserar sig vid sidan av dammsäkerhetslagen på anvisningarna för dammsäkerhet (JSM publikationer 7a/1997). Sedan anvisningarna gavs ut har dammsäkerhetspraxis utvecklats, bl.a. som en följd av den tekniska utvecklingen. Därför har en uppdatering av anvisningarna beretts under ledning av Finlands miljöcentral. Den beskrivning av dammsäkerhetspraxis som ges här baserar sig på det material som tagits fram i samband med detta uppdateringsarbete.

2.2.1 Klassificering av dammar

En damm klassas enligt den fara den medför vid olycka. Förutom den skaderisk som uppkommer nedströms om dammen skall också den risk beaktas som uppkommer uppströms om dammen vid en plötslig sänkning av vattenståndet. Eftersom klassificeringen inverkar på de krav som ställs på dammens egenskaper, måste dammklassen klarläggas redan på planeringsstadiet. Dammklassen ses över innan dammen tas i bruk, d.v.s. vid ibruktagningskontrollen, och vid behov även senare om ändrade omständigheter förutsätter det. Den klassificering av dammar som avses i dammsäkerhetslagen gäller både dammar i vattendrag och avfallsdammar. Klassificeringen gäller också i lagen avsedda temporära dammar (arbetsdammar). Grunderna för klassificeringen är följande.

P-dammar

Som P-damm klassas en damm som vid olycka kan medföra uppenbar fara för människoliv, uppenbar sanitär fara eller uppenbar betydande fara för miljön eller egendom (DSL 3 § och 9 §). En P-damm kan också vara lägre än tre meter.

Skaderisk kan orsakas av en flodvåg som uppkommer vid brott i en damm. Fara som är utmärkande för en P-damm kan också förorsakas av en damm som i händelse av olycka ger upphov till uppenbar hälsofara eller uppenbar betydande fara för miljön 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 iakttas, vad som i 9 § 23 mom. i DSL bestäms om beredskap för att avvärja olycka.

N-dammar

Som N-damm klassas en damm som vid olycka kan medföra mindre fara än en P-damm, men som inte kan betraktas som en O-damm.

O-dammar

Dammar som vid olycka endast kan medföra ringa fara klassas som O-dammar. 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.

2.2.2 Planering av en damm

Den konstruktiva säkerheten och driftssäkerheten hos en damm skall uppfylla sådana krav att dammen inte medför fara för säkerheten. Dammens säkerhet bestäms när dammen planeras och anläggs. På säkerheten vid dammen inverkar också förändringar vid dammen och i drifförhållandena som skett med tiden, samt reparationer och underhåll.

Vid planeringen och anläggningen av en damm skall godkänt planerings- och byggnadssätt iakttas. Planering av en damm i vattendrag omfattas av de krav på planer i ett vattenrättsligt ansökningsmål som anges i 43 och 45 § i vattenförordningen. Motsvarande krav skall iakttas även vid planeringen av andra dammar som avses i dammsäkerhetslagen.

Dammens byggherre svarar för att dammen planeras under en tillräckligt kompetent och erfaren persons ledning och ansvar.

Dammen funktionsgranskas i den omfattning som omständigheterna förutsätter. De situationer som granskas är dammens och bäddarnas funktion under olika omständigheter samt en eventuell överdämnings storlek och varaktighet. Med olika omständigheter avses bl.a. normala driftsituationer sommar och vinter, situationer med högvattenföring såsom dimensionerande flöde samt situationer som orsakas av driftstörningar och driftsmisstag.

2.2.3 Anläggande av en damm

Den regionala miljöcentralen skall skriftligen underrättas om att dammbygget påbörjas så att centralen på förhand kan ta del av planeringshandlingarna.

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

Ändringsarbetenas eventuella effekter på dammen säkerhet skall beaktas när man studerar alternativa utföranden, både under planeringen och under anläggandet. Förändringar som sker efter hand i konstruktioner och omständigheter skall följas genom kontroller och tidsbestämda granskningar.

Ändringar som inverkar på dammsäkerheten är t.ex.:

- nybyggnad av konstruktioner i dammdelar, såsom nya öppningar, skibord och konstruktioner som löper under eller genom dammen,
- ombyggnad, modernisering eller ändring av en jord- och betongdamm eller kraftverkskonstruktion som fungerar som damm,
- förändrat användnings- och manövreringsätt för dammens driftanordningar och de strukturella ändringar som dessa medför,
- förändringar i dimensioneringssituationen, exempelvis ändringar som inverkar på högvattenstånd och högvattenföringar i vattendraget,
- ändringar i förhållandena nedströms om dammen som inverkar på klassificeringen av dammen (t.ex. N-damm blir O-damm),
- på klassificeringen av en avfallsdamm inverkar ändring av det uppdämda ämnets beskaffenhet eller nya uppgifter om ämnets skadlighet.

2.2.4 Säkerhetsmapp för en damm

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

Säkerhetsmappens innehåll fastställs i 2 § i dammsäkerhetsförordningen. För arbetsdammar behöver ingen säkerhetsmapp sammanställas eller förvaras (DSL 3 § 3 mom.). Enligt anvisningarna skall säkerhetsmappen omfatta följande:

1. Pärmland, kontaktuppgifter, innehållsförteckning, beslut och förteckning över realiseringshandlingarna
2. Dimensioneringsvärden
 - Dammens och uppdamningsområdets huvudmått
 - Hydrologisk dimensionering
3. Karta över dammens influensområde och dammens situationsplan samt ritningar och utredningar angående dammens konstruktion
4. Det i 6 och 7 § i dammsäkerhetslagen avsedda kontrollprogrammet jämte ändringar
5. Gransknings- och kontrollhandlingar
6. Brev från myndigheter
7. Utredningar och åtgärdsplaner som avses i 9 § i dammsäkerhetslagen
8. Drag som är utmärkande för avfallsdammar, såsom det uppdamda ämnets beskaffenhet och en utredning över ämnets genomsippling

2.2.5 Ibruktagningskontroll

Ibruktagningskontrollen är en process som i vilken i regel omfattar flera fältgranskningar i byggnadsarbetets olika faser. I fråga om en ny damm skall ibruktagningskontroll med sina olika skeden alltid göras. När det gäller gamla dammar skall ibruktagningskontroll göras i samband med betydande ändringar eller reparationer.

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

2.2.6 Säkerhetskontrollprogram

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

Kontrollprogrammet skall uppgöras i god tid innan dammen blir färdig, så att det kan godkännas innan dammen tas i bruk. Ett förslag till säkerhetskontrollprogram skall 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. För ändring av kontrollprogrammet gäller samma förfarande som när ett nytt kontrollprogram uppgörs.

Om godkännandet av säkerhetskontrollprogrammet eller om ändringar i detta bestämmer den regionala miljöcentralen (DSL 7 §). I fråga om P-dammar inhämtar den regionala miljöcentralen innan den godkänner säkerhetskontrollprogrammet Finlands miljöcentrals sakkunnigutlåtande

(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. I fråga om rättelse av sak- och skrivfel iakttas det förfarande som föreskrivs i 8 kap. 50—53 § i förvaltningslagen (434/2003).

2.2.7 Kontroll

Dammkontroll omfattar bl.a. följande:

- övervakning av vattnets eller annat uppdamt ämnes höjd i bassängen
- granskning av de synliga delarna av dammkonstruktionerna (jord- och betongdammar, reglerings- och tappningskonstruktioner m.m.) 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
- i fråga om avfallsdammar eventuella andra speciella frågor som berör dammsäkerheten.

De som utför kontrollen skall göras förtrogna med och ges utbildning för uppgifterna. En observationsjournal skall föras över kontrollen och iakttagelserna.

Den riktgivande kontrollfrekvensen beror på dammens klass. Avvikelse från den riktgivande frekvensen kan göras om man använder system som ersätter kontrollerna (t.ex. kameror för fjärrkontroll, fjärrmättningsanordningar samt ADB utrustning och larmsystem som baserar sig på dem). Under och efter högvattentider, häftiga regn och stormar görs dessutom efter behov granskningsbesök vid dammar.

2.2.8 Årsgranskning

Vid årsgranskningen genomgås mätningarna och observationerna som gjorts under året, kontrolleras mätapparaturens skick och undersöks de ställen i dammen med utrustning och anordningar som kräver reparation. Årsgranskning av en damm skall förrättas under is- och snöfri årstid.

Vid årsgranskningen skall också person- och kontaktuppgifterna och övriga uppgifter i säkerhetsprogrammet för dammen kontrolleras och uppdateras. Vid granskningen skall genom provdrift kontrolleras att anordningarna för upptäckande av dammskador och för varning av befolkningen samt larmförbindelserna fungerar som de ska.

Över årsgranskningen och provdrifterna uppsätts protokoll som förvaras tillsammans med dammägarens säkerhetsmapp.

2.2.9 Tidsbestämd granskning

Tidsbestämd granskning utförs med högst fem års mellanrum. Tidpunkten för den första tidsbestämda granskningen räknas från tidpunkten för ibruktagningskontrollen.

En företrädare för dammägaren eller -innehavaren samt en tillräckligt kompetent och erfaren person deltar i förrättandet av den tidsbestämda granskningen. Dessutom deltar dammsäkerhetsmyndigheten och i fråga om P-dammar också räddningsmyndigheten samt en sakkunnig från Finlands miljöcentral. Alla dammkonstruktioner inom ett och samma uppdamningsområde granskas vid samma granskningstillfälle även om dammkonstruktionerna har olika ägare (t.ex. jorrdammar 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 skall göra en bedömning av dammens skick och säkerhet som innefattas i eller fogas som bilaga till protokollet.

2.2.10 Störningar

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

2.2.11 Utredning av skaderisken

För att utreda och kartlägga skaderisken som en damm kan orsaka kan den regionala miljöcentralen bestämma att den som låter bygga, äger eller innehar en damm skall låta göra eller företa en utredning om den skaderisk som dammen kan medföra, särskilt för befolkning och egendom nedströms om dammen (DSL 9 §). Riskutredningen för en damm skall 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 den 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 skaderisken av en avfallsdamm bedöms skall beaktas bland annat skadliga eller farliga komponenter som ingår i det uppdämda avfallet eller avloppsvattnet, deras egenskaper, verkningssätt och spridningsvägar samt de funktioner som i händelse av skada exponeras för ämnena.

2.2.12 Beredskap för dammolycka

Åtgärderna för förebyggande av dammolycka 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 anvisningarna för dammsäkerhet skall ägaren till en P-damm göra upp ett säkerhetsprogram för dammen. I anvisningarna förutsätts att räddningsmyndigheten gör upp en plan för organiserandet av räddningsverksamheten som skall ingå i säkerhetsprogrammet. Detta har i vissa fall skapat problem, eftersom räddningsmyndigheten ansett att det inte krävs en separat plan med tanke på olyckor vid mindre P-dammar.

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

- plan för åtgärder som i händelse av olycka skall vidtas i fråga om vattendrag eller hydrotekniska konstruktioner
- en utredning om material som på förhand skall 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 uppdämning

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

Om det i samma vattendrag finns flera P-dammar, och brott vid en av dem kan medföra brott i dammar nedströms om den, skall en eventuell serie av dammbrott eller nödtappningar som överskrider vad som anges i tillståndsvillkoren beaktas i dammägarens eller -innehavarens plan för regleringen av vattendraget. En sådan granskning som täcker hela vattendraget har hittills inte förutsatts i säkerhetsprogrammen för dammar.

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, till vilken hänvisas i 8 § i DSL).

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 för de åtgärder som föranleds av dammbrottet och den översvämning som följer därav, bl.a. alarmering av verksamhetsorganisationerna (nödcentralen) och varning, evakuering och räddande av befolkningen, samt sörjer för ledningen av räddningsverksamheten och den allmänna ledningen av olycksituationen. Den regionala miljöcentralens 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.

3 Annan lagstiftning

3.1 Räddningslagen

3.1.1 Allmänt

Enligt räddningslagens 1 § tillämpas lagen på insatser för att förebygga olyckor, på räddningsverksamhet och på befolkningsskydd. På insatser för att förebygga olyckor tillämpas räddningslagen emellertid endast till den del inte något annat bestäms i någon annan lag eller förordning. Enligt räddningslagens 19 § avses med förebyggande av olyckor avses 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 skall ingå i räddningsverksamheten finns i räddningslagens 43 §. 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. Bestämmelserna om räddningsverksamhet i räddningslagen är centrala med tanke på dammolyckor eftersom dammsäkerhetslagen inte omfattar särskilda bestämmelser om räddningsverksamhet.

Den högsta ledningen och övervakningen av räddningsväsendet ankommer enligt 2 § i räddningslagen på inrikesministeriet. Länsstyrelserna sköter motsvarande uppgifter inom länets område. Enligt räddningslagens 3 § 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 räddningsverksamheten enligt räddningslagen inte motsvarar det som ingår i räddningsverksamheten enligt 10 § i dammsäkerhetslagen. Enligt räddningslagens 1 § 2 mom. avses ju med räddningsverksamhet ett ansvarsområde som omfattar insatser för att förebygga olyckor samt räddningsverksamhet och befolkningsskydd. Med stöd av 1 § 3 mom. i lagen om brand- och räddningsväsendet, som var i kraft när dammsäkerhetslagen 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 är därmed snävare definierat i dammsäkerhetslagens 10 § än i den gällande räddningslagen och omfattar inte förebyggande av dammolyckor eller planering av räddningsverksamheten.

3.1.2 Förebyggande av 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 utövar 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 räddningslagens 9 § 3 mom. skall en räddningsplan för de åtgärder som avses i 8 § göras upp för i förordning av statsrådet angivna byggnader eller andra objekt. I 9 § i förordningen om räddningsväsendet finns en förteckning över de objekt som avses i räddningslagens 9 § 3. 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 skall 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 förordningens 3 §. Enligt 9 § 1 mom. i räddningslagen är räddningsmyndigheterna samt andra i 6 § avsedda myndigheter och sammanslutningar som har uppgifter eller skall ge handräckning inom räddningsväsendet skyldiga att i samråd göra upp behövliga planer för räddningsväsendet

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

3.1.3 Räddningsverksamhet

Räddningsverksamhet hör inte till tillämpningsområdet för dammsäkerhetslagen. I dammsäkerhetslagens 11 § 2 mom. ges emellertid ett bemyndigande om att åtgärder enligt 21

kap. 3 b § i vattenlagen får vidtas om en damm eller användningen av den utgör omedelbar fara för den allmänna säkerheten. Till denna del bestäms begränsningarna i tillämpningen av bestämmelserna om förvaltningstvång i vattenlagens 21 kap. och om räddningsverksamhet i räddningslagen enligt hur brådskande åtgärderna är. Om de åtgärder som krävs för att avlägsna en omedelbart hotande fara som dammen medför inte är brådskande tillämpas bestämmelserna i vattenlagens 21 kap. Om åtgärderna däremot är brådskande tillämpas på motsvarande sätt räddningslagen.

Hur brådskande åtgärderna är avgörs från fall till fall. Exakta kriterier för bedömningen av hur brådskande åtgärderna är vid en överhängande dammolycka går inte att fastställa. Dammsäkerhetslagen och räddningslagen skall delvis tillämpas samtidigt när fara för dammolycka föreligger. I gränsfall är huvudsaken att en överhängande dammolycka kan avväjas med stöd av någondera lagen.

Räddningslagens 45 § 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 brand- eller 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.

3.2 Vattenlagen

3.2.1 Tillståndssystemet

Vattenlagen tillämpas i vattenhushållningsärenden. Med undantag av vad som bestäms om föroreningar som föranleds av strukturella ingrepp i vattenförekomster föreskrivs om förebyggande av förorening av vatten för närvarande i miljölagen och inte i vattenlagen. 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 skall alltid ha tillstånd enligt vattenlagens 3 kap. 2 §. När det gäller andra dammar fastställs behovet av tillstånd 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 lagens 2 kap. 5 och 6 §. 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 skall beaktas finns i vattenlagens 2 kap. 11 §. Några säkerhetssynpunkter nämns inte särskilt i lagrummet, men de kan otvivelaktigt påverka tillämpningen av bestämmelsen om intressejämförelse.

För att vattentillstånd skall kunna prövas på behörigt sätt skall sökanden lämna de uppgifter om projektet som behövs till miljö tillståndsverket, som är vattentillståndsmyndighet. Enligt 45 § i vattenförordningen skall sökanden för planerade anläggningar och anordningar 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 förordningens 43 § skall den som gör upp planen ha tillräcklig kompetens och erfarenhet. Planen skall också uppgöras så att den utan svårighet kan granskas. Av planen skall framgå vilket material samt vilka beräkningsmetoder och formler som använts vid dess utarbetande.

I ett tillståndsbeslut som gäller anläggande av en damm skall uppställas behövliga tillståndsvillkor. Vattenlagens 2 kap. 3 § omfattar en bestämmelse som uttrycker en princip om minimering av skada, som skall iakttas enligt lagen. Med stöd av lagrummet skall skador som föranleds av vattenhushållningsprojekt minimeras, så långt detta är möjligt utan oskäligt stegring av kostnaderna i förhållande till företagets totalkostnader 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 vattenlagens 2 kap. 12—24 § vilka gäller tillståndsvillkor enligt vattenlagen. I vattenförordningens 73 § föreskrivs om tillståndsvillkor som skall tas in i ett eventuellt syneinstrument, av vilka många kan gälla säkerheten hos en dammkonstruktion för vilken krävs tillstånd enligt vattenlagen.

Oavsett om tillståndsvillkor som avser dammkonstruktionens säkerhet tas in i tillståndsbeslutet för en damm skall dammbygget i alla händelser omfattas av det krav som ställs på byggande i 2 kap. 3 § 3 mom. i vattenlagen. Enligt bestämmelsen skall byggnadsarbetet utföras så att anläggningen i fråga om hållbarhet uppfyller skäliga anspråk. Förutom att 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 finns i vattenlagen och vattenförordningen vissa uttryckliga bestämmelser om kontrollskyldighet.

Vattentillstånd har av hävd åtnjutit ett visst 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. Vattenlagens 2 kap. 28 § 2 mom. fogades till lagen uttryckligen i samband med att dammsäkerhetslagen 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 skall iakttas för säkerställande av allmänt eller enskilt intresse, till vilket även skall hänföras anläggningens säkerhet. En sådan anläggning skall 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 miljö tillståndsverket meddela förtydligande föreskrifter om hur anläggningen skall användas. Nyttan av byggandet får dock inte nämnvärt minskas genom föreskrifterna. Kompletteringen av vattenlagens 2 kap. 30 § 1 mom.

beträffande anläggningars säkerhet gjordes också i samband med att dammsäkerhetslagen stiftades.

3.2.2 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 paragrafens 2 mom. får inte anläggningar som inverkar på vattenståndet eller vattnets lopp avlägsnas utan tillstånd av miljötillståndsverket.

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 av en damm skall 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 likaså dömas ut med stöd av 12 och 13 § i dammsäkerhetslagen. Därmed kan straff i flera fall utdömas antingen med stöd av vattenlagen eller med stöd av dammsäkerhetslagen

3.2.3 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 förvaltningstvång kan tillämpas på försummelse av såväl bestämmelserna i vattenlagen som vissa bestämmelser i dammsäkerhetslagen. Med andra ord kan den som försummat sina skyldigheter enligt 4 och 5 § i dammsäkerhetslagen fås att fullfölja dessa skyldigheter med stöd av bestämmelserna i vattenlagens 21 kap. Dessutom blir tvångsmedel enligt vattenlagens 21 kap. 3 b § alltid tillämpliga om en damm eller användningen av den på ett sätt som uppenbarligen strider mot det som föreskrivs i dammsäkerhetslagen 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 skall 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 ifrågavarande bestämmelser eller föreskrifter, vid miljötillståndsverket anhängiggöra ett förvaltningstvångsärende som avses i vattenlagens 21 kap. 3 § 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.

Vattenlagens 21 kap. 3 § omfattar bestämmelser om tillgripande av förvaltningstvång enligt vilka miljötillståndsverket på anmälan av en myndighet eller ansökan av den vars rätt eller fördel saken gäller förbjuda vederbörande att fortsätta det lagstridiga förfarandet. Miljötillståndsverket kan också annars bestämma att det som rättsstridigt har gjorts eller försummats skall rättas till. Innan ett sådant förordnande meddelas skall 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 vattenlagens 21 kap. 4 § ges möjlighet att med stöd av rätten till tvångsutförande indriva de kostnader som åtgärderna åsamkats hos den som försummat underhållet.

I samband med att dammsäkerhetslagen 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 för bestämmelserna i vattenlagen förutsätts tillräcklig enhetlighet och allmängiltighet föreslogs likväl att bestämmelsen skulle gälla alla i vattenlagens 2 kap. 31 § avsedda anläggningar samt också andra men än egentliga men för säkerheten. Därför möjliggör vattenlagens nuvarande bestämmelser underhåll av försummade dammar genom myndighetens försorg, samt indrivning av kostnaderna för detta hos den som gjort sig skyldig till försummelsen.

3.2.4 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 lagens 12 kap. 19 §. Det finns två förutsättningar för vidtagande av åtgärder för avvärjande av fara. För det första skall det röra sig om exceptionella naturförhållanden eller någon annan övermäktig tilldragelse. För det andra skall de rådande förhållandena föranleda översvämning eller annan förändring i vattendrag eller dess vattenförhållanden som kan förorsaka allmän fara för människors liv eller hälsa eller stor skada för enskilt eller allmänt intresse. Miljötillståndsverket kan då dessa förutsättningar föreligger utan hinder av bestämmelserna i vattenlagens 1 kap. 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 skall kunna vidtas är en exceptionell orsak såsom översvämning, ras eller isdämning. Miljötillståndsverket 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 skall ersättas på ansökan.

Åtgärder för avvärjning av fara enligt vattenlagen kan ha anknytning till dammsäkerhet. Vid överhängande fara kan beroende på hur brådskande åtgärderna är förutom vattenlagen också räddningslagen bli tillämplig.

3.3 Miljöskyddslagen

3.3.1 Tillståndssystemet

Miljöskyddslagen tillämpas på verksamhet som orsakar eller kan orsaka förorening av miljön. Dessutom tillämpas lagen 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 skall vid behov utfärdas miljötillstånd enligt miljöskyddslagen.

Miljöskyddslagen omfattar vissa särskilda bestämmelser om avstjälningsplatser. Enligt 2 § i statsrådets beslut om avstjälningsplatser (861/1997) avses med avstjälningsplats 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 om avstjälningsplatser 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 miljötillstånd. Förutom för tillståndspliktig verksamhet enligt miljöskyddsförordningen krävs miljötillstånd 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 skall miljötillstånd sökas för återvinning eller behandling av avfall som sker i en anläggning eller yrkesmässigt och som definieras i bilagorna 5 eller 6 till avfallsförordningen. Miljötillståndsmyndigheter är miljötillståndsverken, de regionala miljöcentralerna och de kommunala miljöförvaldningarna.

För en avfallsdamm krävs miljötillstånd med stöd av bestämmelserna i avfallsförordningen 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 miljötillstånd hör bl.a. invallning. Med invallning avses enligt punkt D 4 i nämnda bilaga exempelvis placering av flytande avfall och slam i uppdämningsbassänger. Med verksamhetshelhet enligt 2 § i miljöskyddsförordningen 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 eller avfallshantering tillsammans. Avfallsdammar drivs ofta i samband med anläggningar för vilkas verksamhet krävs miljötillstånd. För alla avfallsdammar som överensstämmer med dammsäkerhetslagen förutsätts dock inte miljötillstånd.

Närmare bestämmelser om innehållet i ansökan om miljötillstånd finns i miljöskyddsförordningen. Tillståndsansökan skall 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 hänför sig till verksamheten, de åtgärder som planerats i syfte att förhindra olyckor samt åtgärderna vid störningar samt uppgifter om driftskontrollen och övervakningen av verksamheten. I fråga om avfall och avfallshantering skall 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 skall till 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 skall kunna beviljas krävs att verksamheten inte i sig eller tillsammans med andra verksamheter medföra olägenhet för hälsan eller annan betydande förorening av miljön eller risk för sådan. Med stöd av försiktighetsprincipen i miljöskyddslagens 4 § skall 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 skall 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 skall 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 skall ingå föreskrifter om beredskapen inför skador och handhavandet av dem.

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

Miljötillstånd beviljas med stöd av 55 § i miljöskyddslagen tillsvidare eller för viss tid. Även när tillstånd beviljas tillsvidare är utgångspunkten att i tillståndet skall föreskrivas när tillståndsvillkoren skall 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.

3.3.2 Tillsyn

Tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen är den regionala miljöcentralen och den kommunala miljövårdsmyndigheten. Miljöskyddslagens 83 § ger tillsynsmyndigheterna rätt omfattande befogenheter att inhämta upplysningar och göra inspektioner.

Enligt miljöskyddsförordningens 29 § skall tillsynsmyndigheten inspektera den verksamhet som beviljats tillstånd tillräckligt ofta för att följa verksamheten. Inspektion skall dessutom göras på grund av yrkande av verksamhetsutövaren, parter och andra, om inte inspektionen skall 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 skall upprättas över inspektionen. Vid behov skall myndigheterna utarbeta en separat plan med avseende på inspektionsverksamheten.

Enligt 30 § i miljöskyddsförordningen skall verksamhetsidkaren 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, skall anmälan göras till den regionala miljövårdscentralen.

I miljöskyddslagens 84 § föreskrivs om administrativa tvångsmedel som tillstånds- eller tillsynsmyndigheten får tillgripa vid överträdelser eller försummelse. I fall av brott mot vad 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 skall med vite eller hot om tvångsutförande eller avbrytande förstärka ett förbud eller ett åläggande som meddelats med stöd av miljöskyddslagen.

Tillsynsmyndigheten kan avbryta en verksamhet som är förenad med risk för förorening av miljön. En förutsättning är då att verksamheten medför omedelbar olägenhet för hälsan eller i betydande utsträckning annan direkt förorening av miljön. Verksamheten kan avbrytas endast om olägenheten inte annars kan undanröjas eller minskas i tillräcklig utsträckning. Verksamhetsutövaren skall om möjligt höras innan verksamheten avbryts.

3.4 Gruvlagen

3.4.1 Allmänt

Gruvlagen (503/1965) 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 gruvlagens 5 kap. Gruvlagen innehåller omfattande reglering av gruvdriften, från inmutning till upprätthållande av ett gruvregister.

Med stöd av 57 § i gruvlagen skall dammar för att omfattas av säkerhetsbestämmelserna i gruvlagen höra till gruvdriften eller anrikningsverksamheten. 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.

3.4.2 Säkerheten vid gruvdammar

Dammsäkerhetsbestämmelser som gäller gruvdammar finns i främsta hand i gruvlagens 7 kap. 56 och 57 §. I 56 § föreskrivs i fråga om säkerhet vid arbete som hör till gruvdrift att säkerheten skall ordnas med iakttagande av bestämmelserna i gruvlagen och i arbetarskyddslagen. Enligt gruvlagens 57 § skall idkare av gruvdrift vid tillämpningen av säkerhetsbestämmelserna särskilt se till att bl.a. dammar som hör till gruvdriften och anrikningsverksamheten kontinuerlig hålls i behörigt skick. Vidare skall bestämmelserna om deras konstruktion, kvalitet och användning samt om explosiva varor liksom även övriga föreskrifter för tryggande av liv och egendom iakttas så att de anställdas och övriga personers trygghet eller egendom inte äventyras.

Dammsäkerhetslagen gäller inte dammar som omfattas av bestämmelserna i gruvlagen. I detaljmotiveringen till regeringens proposition med förslag till dammsäkerhetslag motiverades beslutet att lämna dammar som omfattas av gruvlagen utanför tillämpningsområdet för dammsäkerhetslagen med att på gruvdammar tillämpas handels- och industriministeriets beslut om säkerhetsföreskrifter för gruvor (921/1975), som utfärdats med stöd av gruvlagen.

I princip kommer därmed dammsäkerhetsaspekter som hänför sig till gruvdammar att beaktas med stöd av gruvlagen i stället för med stöd av dammsäkerhetslagen. Tekniska kontrollcentralen beslutade emellertid redan 1986 att i fråga om tillsynen och användningen av gruvdammar i tillämpliga delar skall iakttas vad som bestäms i dammsäkerhetslagen och dammsäkerhetsförordningen samt i 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 konstaterade i beslutet särskilt att det för gruvdammar som klassificeras som P-dammar också skall göras en riskutredning.

Enligt 1 § i handels- och industriministeriets beslut om säkerhetsföreskrifter för gruvor gäller beslutet 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. I beslutets 1 § indelas säkerhetsföreskrifterna innehållsmässigt i bestämmelser om gruvsäkerhet och bestämmelser om säkerhet i gruvans omgivning. Båda har klar anknytning till dammsäkerhet vid gruvdammar, men säkerhetsföreskrifterna omfattar mycket få bestämmelser som särskilt avser gruvdammar.

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

I säkerhetsföreskrifternas 4 kap. finns bestämmelser om fyllning av bergrum, vilket ofta omfattar anläggande av fyllningsdammar i bergrummet. Med stöd av 24 § skall dammar som byggs i bergrum eller stembrott dimensioneras efter det största sannolika trycket. Med stöd av 120 § skall dammar som är anslutna till tryckluftsbehållare dimensioneras enligt den största förekommande belastningen. I säkerhetsföreskrifternas 8 kap. finns bestämmelser om sprängämnen och deras hantering.

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

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

3.4.3 Tillsyn

Tillsynen över bestämmelserna i gruvlagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den ankommer enligt gruvlagens 59 § på handels- och industriministeriet. Övervakningen av gruvssäkerheten, inklusive verkställandet av inspektion, ankommer emellertid på Säkerhetsteknikcentralen. Säkerhetsteknikcentralen övervakar bl.a. dammsäkerheten vid bassånger för anrikningssand från gruvsdrift.

Säkerhetsteknikcentralen kan med stöd av 60 § i gruvlagen på grundval av inspektioner bestämma att åtgärder skall vidtas i en gruva i det syfte som bestäms i 56 och 57 § och förelägga viss tid för genomförandet. Centralen kan också 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 skall stängas. Enligt 23 § i gruvförordningen skall över inspektion av gruva uppgöras protokoll, som undertecknas av den som verkställt inspektionen.

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

3.4.4 Revideringen av gruvlagen samt direktivet om avfall från utvinningsindustrin

Reformer av gruvlagen och gruvförordningen liksom av handels- och industriministeriets beslut om gruvssäkerhet pågår som bäst. Handels- och industriministeriet publicerade år 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 en reform av gruvlagen, som fortsatt arbetet med att revidera gruvlagen, på basis av samtal mellan arbetsgrupperna att beredningen av de bestämmelser som avser andra gruvdammar än gruvdammar under jord skall genomföras i samband med beredningen 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 bosättningen i omgivningen. Däremot är andra gruvdammar än gruvdammar under jord i tekniskt hänseende jämförbara med dammar som omfattas av dammsäkerhetslagen. En utvidgning av dammsäkerhetslagens tillämpningsområde har återverkningar på arbetsfördelningen mellan Säkerhetsteknikcentralen och de regionala miljöcentralerna. Eftersom de regionala miljöcentralerna också har hand om tillsynen över iakttagandet av miljöskyddslagen och vattenlagen kommer inte antalet tillsynsmyndigheter vid gruvorna att öka. Koncentreringen av dammsäkerhetsuppgifterna bidrar också till en effektivare användning av resurserna och gör det lättare att fördela dem. Representanterna för utvinningsindustrin har å andra sidan uttryckt oro över att fördelningen av tillsynen över gruvssäkerheten på den regionala miljöcentralen, som är dammsäkerhetsmyndighet, och

Säkerhetsteknikcentralen också kan skapa allt mer överlappande verksamhet i tillsynspraxis beträffande gruvor.

Förutom att det behövs reformer på nationell nivå ligger bakom reformen av gruvlagen också Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG (nedan utvinningsavfallsdirektivet). Syftet med direktivet är att förebygga och begränsa sådana skadliga effekter på miljön eller människors hälsa som uppkommer till följd av hanteringen av avfall från utvinningsindustrin. Skyldigheterna av 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 skall 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 dammsäkerhetslagen skall uppgöras för dammar.

3.5 Markanvändnings- och bygglagen

3.5.1 Allmänt

Bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen tillämpas på områdesplanering, byggande och områdesanvändning. Miljöministeriet skall sköta områdesplaneringen samt den allmänna utvecklingen och styrningen av byggnadsväsendet. Dessutom främjar, styr och övervakar ministeriet planläggningen på landskapsnivå. Den regionala miljöcentralen har till uppgift att främja och styra den kommunala områdesplaneringen och regleringen av byggnadsväsendet. Enligt 20 § i markanvändnings- och bygglagen skall kommunen sköta områdesplaneringen samt styrningen av och tillsynen över byggandet på sitt område. För myndighetsuppgifter som gäller byggnadstillsynen skall 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.

3.5.2 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 skall 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 skall också detaljplanen utarbetas så att det skapas förutsättningar för en trygg livsmiljö. Detaljplanen får inte leda till att kvaliteten på någons livsmiljö försämras avsevärt på ett sätt som inte är motiverat med beaktande av detaljplanens syfte. Detaljplanebestämmelserna kan bl.a. gälla förhindrande eller begränsning av skadliga miljökonsekvenser.

Planeringen påverkar dammsäkerheten framför allt genom de beslut som gäller placeringen av olika funktioner. I planeringen skall man sträva efter att dammar i förhållande till bosättning placeras så att de inte medför fara för bosättningen. 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 för

dammbyggen inom ramen för tillståndssystemen enligt vattenlagen och miljöskyddslagen. Dammens placering kan inte mera påverkas genom dammsäkerhetslagstiftning.

3.5.3 Styrning av byggandet

Enligt 125 § i markanvändnings- och bygglagen krävs för uppförande av en byggnad bygglov. 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 lagens 126 § åtgärdstillstånd. Åtgärdstillstånd behövs dock inte om åtgärden baserar sig på en plan med rättsverkningar. 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, d.v.s. 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. Senare har i bygglov tagits in nya element exempelvis i form av krav på hygien och energieffektivitet.

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. Därmed torde i regel för en damm inte heller kunna förutsättas bygglov. I rättspraxis har dammar inte betraktats som nybyggen, åtminstone vad gäller den ur dammsäkerhetssynvinkel väsentliga egentliga dammkonstruktionen. Byggnader eller konstruktioner i anslutning till dammar, för vilka kan krävas tillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen, är en annan sak. I sista hand måste behovet av bygglov alltid prövas från fall till fall.

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. I teorin kan dammar som konstruktioner jämföras med sådana konstruktioner som kräver åtgärdstillstånd. I praktiken avgörs dammens placering och dess överensstämmelse med planerna redan i samband med andra tillståndsförfaranden. Byggnadstillsynsmyndigheterna saknar dessutom den specialsakkunskap som krävs för behandlingen av tillstånd som gäller dammar.

3.6 Förslaget till översvämningdirektiv

Kommissionen publicerade den 18 januari 2006 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bedömning och hantering av översvämningar. Förslaget har behandlats i rådet och i Europaparlamentet under 2006. Den 23 november 2006 antog rådet en gemensam ståndpunkt inför antagandet av ett direktiv om bedömning och hantering av översvämningrisker. Behandlingen av översvämningdirektivet fortsätter under 2007 med utgångspunkt i rådets gemensamma ståndpunkt.

Förslaget till direktiv innefattar en preliminärbedömning av översvämningrisken, riskkartor och riskhanteringsplaner. Genomförandet av direktivet skall samordnas med förfarandena enligt vattenramdirektivet (2000/60/EG).

Enligt förslaget skall man först göra en preliminärbedömning av översvämningsriskerna på vattenförvaltningsområdena enligt vattenramdirektivet. Med utgångspunkt i preliminärbedömningen fastställs de områden där det finns en betydande översvämningsrisk. För dessa områden utarbetas riskkartor av vilka bl.a. framgår de områden där översvämningshot föreligger, sannolikheten för översvämning inom dessa områden och en bedömning av hur omfattande skador översvämningsarna kan orsaka. Om det för vissa områden redan har utarbetats riskkartor som uppfyller kraven i direktivet, behöver nya kartor inte utarbetas. Riskkartorna skall vara klara senast den 22 december 2013.

Samarbetet och koordineringen mellan nationella och, i fråga om gränsöverskridande vattenförvaltningsområden, även mellan olika länders myndigheter skall förbättras genom att man utarbetar och i varje vattenförvaltningsområde genomför riskhanteringsplaner för avrinningsområden med en betydande översvämningsrisk. Riskhanteringsplanerna skall enligt förslaget till direktiv innefatta åtgärder genom vilka målen för hanteringen av översvämningsriskerna för varje avrinningsområde kan nås. Åtgärderna får inte öka översvämningsrisken i grannländerna, såvida inte åtgärderna samordnats mellan länderna. De egentliga sätten att hantera översvämningsrisker får medlemsländerna själva bestämma om. Riskhanteringsplanerna skall vara klara den 22 december 2015, dvs. samtidigt som förvaltningsplanen för avrinningsområdena enligt vattenramdirektivet granskas första gången.

Medlemsländerna ansvarar för preliminärbedömningen av översvämningsriskerna och utarbetandet av riskkartor och riskhanteringsplaner i enlighet med de krav på innehållet som anges i bilagan till direktivet. Kommissionen främjar samarbete och informationsutbyte samt tillämpandet av bästa praxis. Medborgare samt olika intressegrupper och samarbetsparter deltar aktivt i utarbetandet av riskhanteringsplaner.

Avsikten är att samordna riskhanteringsplanerna med förvaltningsplanerna för avrinningsområdena och åtgärdsprogrammen enligt vattenramdirektivet och att dra nytta av denna samordning åtminstone när medborgarna skall höras och vid förfarandet för medverkan. Preliminärbedömningen av översvämningsrisker, riskkartorna och riskhanteringsplanerna skall bli tillgängliga för allmänheten.

I direktivet hänvisas endast indirekt till risker i anslutning till dammar, till den del i direktivet fastställs tre olika scenarier som gäller de områden med översvämningsrisk för vilka riskkartor skall göras upp. I beredningen av direktivet har bland annat också dammolyckor jämförts med mer ovanliga händelser, eller översvämningsrisker med låg sannolikhet ("extreme events"). Granskningen av dammolyckor bör därmed samordnas med förpliktelseerna enligt direktivet. Riskhanteringsplanerna enligt direktivet skall ta hänsyn till de olika avrinningsområdenas särdrag. Eftersom regleringen av vattendrag och dammarna i betydande omfattning påverkar hanteringen av översvämningsriskerna torde det vara ändamålsenligt att också de avsnitt som gäller dessa tas in i riskhanteringsplanerna för vattendrag i Finland.

4 Ersättning för skador som orsakats av dammolyckor

4.1 Dammägarens ansvar för skador

4.1.1 Skadesituationer

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 exceptionell översvämning. Å andra sidan är det viktigt att särskilja huruvida dammolyckan beror på dammkonstruktionen eller driften, eller om det finns yttre orsaker. Olika skadesituationer och skadeobjekt kan specificeras exempelvis enligt följande:

Skadesituationer

1. Dammbrott sker vid normalt vattenstånd och beror på
 - a) ett fel i dammen som inte har kunnat konstateras i samband med granskning (intern erosion)
 - b) ett fel i dammen som borde ha kunnat konstateras i samband med granskning
 - c) ett fel i dammen som dammägaren skall åtgärda mellan granskningarna (dammluckornas funktion, brister som observerats)
 - d) ett fel i dammens konstruktion eller dimensionering som baserar sig på ett tillstånd (enligt vattenlagen) som beviljats för dammen på felaktiga grunder
 - e) en yttre händelse som inte kunnat förutses.
2. Dammbrott sker i samband med exceptionell översvämning och beror på
 - a) användningen av dammen, då räddningsverket ansvarar för driften (vattennivån höjs över dimensioneringsgränsen i syfte att minska översvämningsskador nedströms)
 - b) användningen av dammen, då ägaren ansvarar för driften (ex. en farlig situation upptäcks inte)
 - c) användning av dammen som baserar sig på miljötillståndsverkets beslut om åtgärder för avvärjande av fara som fattats med stöd av 12 kap. 19 § i vattenlagen
 - d) dammens skick eller funktion (dammluckorna öppnas inte, dammkonstruktionen håller inte ...samma specificering som i punkt 1)
 - e) ett hinder som orsakas av översvämning, såsom exempelvis avbrutna vägförbindelser eller elavbrott, vilket gör att dammen inte kan användas på avsett sätt
 - f) otillräcklig dimensionering av dammen (jfr 1 d-punkten).

Med dammbrott kan i praktiken jämföras en sådan situation där exempelvis dammluckorna inte går att använda eller användningen är bristfällig, med påföljd att det uppdämda ämnet orsakar skador i dammens omgivning. Grunderna för ersättning av skada varierar beroende på skadesituationen. Å andra sidan är exempelvis dammägarens ansvar för skador som orsakas av fel i dammen ett strikt ansvar med stöd av 11 kap. i vattenlagen, varför den indelning enligt olika situationer som görs i punkt 1 (a-c) inte har någon betydelse med tanke på ersättningsgrunderna. Med tanke på dammsäkerhetslagen 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 personer eller föremål

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

Vidare kan dammolyckor orsaka olika slag av indirekta skador exempelvis genom att arbetsredskap förstörs. Särskilt dammbrott vid en avfallsdamm kan dessutom genom förorening av miljön medföra i lagen om ersättning för miljöskador avsedd skada, exempelvis i form av förorening av mark eller s.k. ren naturskada.

4.1.2 Bestämmelser om ersättningsansvar

I **vattenlagen** föreskrivs om skador som förorsakas av användningen av en damm eller av en dammolycka åtminstone i följande situationer:

1. sedvanliga skador för vilka det i tillståndsvillkoren bestämts att ersättning skall betalas (t.ex. när någon annans mark eller byggnad blir vattendränkt el.dyl.)

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 (VattenL 11 kap. 2 §)
5. skador som förorsakas av åtgärder för avvärjande av fara (VattenL 12 kap. 19 §)

Skador som förorsakas av åtgärder för avvärjande av fara ersätts av staten, 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 uppsåt, 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 i punkt 4 avsedda skador till den del lagen blir tillämplig exempelvis när marken förorenas av översvämningvatten. 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 (översvämningsskadelagen) är under arbete. Med stöd av lagen ersätts skador som exceptionella översvämningar i vattendrag förorsakar bl.a. trädgårdsprodukter, trädbestånd, enskilda vägar, broar, byggnader och lösöre som behövs i hushållen. För skador som förorsakas av åtgärder som vidtas med stöd av vattenlagen eller i strid med lagen betalas emellertid inte ersättning enligt översvämningsskadelagen.

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**. I övrigt ansvarar det lokala räddningsväsendet inte för skador som förorsakats av räddningsverksamhet.

Allmänt taget kan det konstateras att bestämmelserna om ersättning för närvarande är rätt heltäckande och att dammens ägare har ett omfattande ersättningsansvar i fråga om skador som förorsakas av dammolyckor. I praktiken uppstår problem i situationer där dammens ägare till följd av insolvens inte kan betala ersättning för skador denne ansvarar för.

4.2 Försäkring av dammar

Såsom beskrivs i kapitlet ovan har dammens ägare ett omfattande ansvar när det gäller ersättning av skador som förorsakas av dammolyckor. I enlighet med sitt uppdrag granskade arbetsgruppen försäkringsbolagens möjligheter att ersätta skador som förorsakas av dammolyckor. Försäkringsbolagens ersättningskyldighet grundar sig antingen på dammägarens ansvarsförsäkring eller på den skadelidandes försäkring.

Vid dammolyckor är försäkringsbeloppen stora och sannolikheten för att en olycka inträffar liten. Företagens ansvarsförsäkringar täcker 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, på tillsynsförfarandena vid dem samt bl.a. landrisken. 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 arbetsgruppens rapport 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 miljötilståndet. Miljöskadeförsäkringen täcker emellertid endast i lagen om ersättning för miljöskador avsedda skador på miljön, d.v.s. den ersätter i främsta hand skador som föranleds av förorening. Också i miljöskadeförsäkringar är försäkringsbeloppen relativt låga, d.v.s. under 10 miljoner. Något motsvarande system är åtminstone inte direkt allmänt tillämpligt på försäkring av dammar.

För närvarande har myndigheterna inga uppgifter om det penningmässiga värdet på de skador dammolyckor kan medföra, eller om hur dessa skador fördelas på ägarna av dammar i olika kategorier. En stor del av P-dammarna ägs dock av företag som ur statens synvinkel eller med hänsyn till eventuella skador har tillräcklig risktäckningskapacitet.

Med tanke på dammsäkerheten vore det viktigt att dammägarna är medvetna om de risker dammar medför också till den del det gäller skador som kan drabba utomstående och som dammens ägare skall ersätta. Ur dammsäkerhetsmyndighetens synvinkel kunde exempelvis av dammens ägare i samband med riskutredningen eller separat också förutsättas uppskattningar av dessa skaderisker i pengar.

I samtalen med dammens ägare kunde dammsäkerhetsmyndigheten exempelvis i samband med tidsbestämd granskning också ta upp frågan om vilken beredskap ägaren har att ersätta eventuella skador. Ändringar i markanvändningen kan medföra att också de potentiella skadorna ökar utan att en motsvarande förändring sker i dammägarens risktäckningskapacitet. Därför grundar sig uppskattningen av skadorna alltid på situationen vid ett givet tillfälle, och bör alltså uppdateras regelbundet.

5 Dammsäkerhetslagstiftning och dammsäkerhetspraxis i vissa länder

Som utgångspunkt för arbetsgruppens arbete lät jord- och skogsbruksministeriet göra två utredningar, en om dammsäkerhetslagstiftningen och en om dammsäkerhetspraxis i olika länder. När det gällde dammsäkerhetslagstiftningen granskades nio länder: Australien, Sydafrika, Kanada, Norge, Portugal, Frankrike, Sverige, Tyskland och Schweiz. I fråga om dammsäkerhetspraxis granskades Australien, Kanada, Norge, Schweiz och USA. Dessa länder valdes antingen för att de är kända för att ha högt stående dammsäkerhetspraxis eller för man i dessa länder nyligen reviderat bestämmelserna. Nedan behandlas länderna utgående från resultaten av dessa utredningar.

5.1 De nordiska länderna

5.1.1 Sverige

Dammsäkerhetslagstiftningen i Sverige stöder sig i huvudsak på en lag, miljöbalken (Miljöbalk MB 1998:808, trädde i kraft i början av 1999). Miljöbalken omfattar samtliga miljöfrågor, inklusive vattenrelaterade miljöfrågor. Bestämmelser om dammsäkerhet finns i avsnittet 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.

Principen om transparens, d.v.s. att medborgarna skall informeras om dammsäkerhet, betonas kraftigt i de svenska bestämmelserna. Till lagstiftningens viktigaste syften hör att förebygga allvarliga dammolyckor och mildra konsekvenserna om en sådan skulle inträffa. Med stöd av miljöbalken har utfärdats förordningar, bl.a. om verksamhetsutövers egenkontroll.

Den kommersiella organisationen SwedEnergy publicerade år 1997 (2002) RIDAS-riktlinjerna för dammsäkerhet, 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. En revidering av riktlinjerna pågår som bäst och Swedish Mining Association planerar bl.a. en särskild bilaga om avfalls- och gruvdammar som skall fogas till riktlinjerna.

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.

Enligt miljöbalken ansvarar dammägarna för sina dammar och är skyldiga att ersätta eventuella skador som dammarna medför. Allmänna bestämmelser om åtgärder som kan ha skadliga konsekvenser för miljön finns i kapitlet om vattenrätt och dammsäkerhet i miljöbalken. Dessa bestämmelser omfattar också skyldigheter som avser verksamhetsutövers egenkontroll och tillsynsmyndighetens uppgifter. Verksamhetsutövarna skall ha rutiner för fortlöpande kontroll, de skall fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna från verksamheten och dessa bedömningar skall också dokumenteras.

I miljöbalken föreskrivs att den som bedriver en verksamhet skall 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 skall iaktas och bästa möjliga teknik användas (MB 2: § 3). Detta gäller både personalen vid en damm och konsulterna.

Till tillsynsmyndigheternas uppgifter hör att i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Länsstyrelserna, som är tillsynsmyndigheter, skapar genom rådgivning, information och liknande verksamhet förutsättningar för att balkens ändamål tillgodoses. Den som bedriver verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten och lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten om myndigheten begär det. Också i förordningen om verksamhetsutövers egenkontroll föreskrivs att denne fortlöpande och systematiskt skall bedöma riskerna och dokumentera dem. Inträffar i verksamheten en störning som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön skall tillsynsmyndigheten underrättas om detta.

I Sverige klassificeras dammarna enligt konsekvenserna av en olycka. Klassificeringen anges i RIDAS-riktlinjerna. Dammarna indelas i fyra klasser 1A, 1B, 2 och 3, där dammar i klass 1A bedöms medföra de allvarligaste konsekvenserna. 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, mätninginstrument o.s.v. Den motsvarar till sitt innehåll den säkerhetsmapp för dammar som används i Finland.

5.1.2 Norge

I januari 2001 trädde i Norge en lag om vattentillgångar i kraft som omfattar allmänna bestämmelser om användningen av åar, älvar, sjöar och grundvatten samt om byggande i vatten, vilket inkluderar säkerhet vid dammar och andra konstruktioner.

I fråga om dammar betonas i lagen driftsfunktionerna och förvaltningen vid befintliga dammar samt de krav som ställs på dammar, snarare än deras 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 revideringen har bl.a. 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 som gäller dammsäkerhet och tillsyn, klassificering av konstruktioner i vatten, kompetenskrav och egenkontroll. 20 anvisningar planeras som stöd för genomförandet av förordningarna. Anvisningarna skall fungera som exempel på god praxis. De omfattar riktlinjer för planering, byggande, drift, underhåll, tillsyn, kontroll och granskning, tidiga varningssystem, analyser som gäller skaderisk och annan risk samt åtgärder vid olycka. Det finns inga planer på anvisningar för myndighetstillsynen.

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 säkerhetsåtgärder och rådgivning till dammägarna och de lokala myndigheterna.

I Norge föreskrivs om dammägarnas ansvar och rättigheter i lagen om vattentillgångar och i motsvarande förordning. Dammens ägare ansvarar för säkerheten vid dammen och beredskapen för olyckor samt för skada som förorsakas av en konstruktion som denne äger.

De kompetenskrav som NVE uppställer definierades tidigare endast i anvisningarna. Nu definieras de 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 dammsäkerhetssakkunniga, d.v.s konsulter.

I lagen om vattentillgångar förutsätts att dammens ägare skapar ett system för egenkontroll. Kontrollsystemet möjliggör ett systematiskt genomförande av säkerhetskontroller och dammsäkerhetsbedömningar samt säkerställande av att kraven i lagen om vattentillgångar uppfylls. Det är alltså en form av kvalitetskontroll. Vilka krav som ställs beror på dammens klassificering. Kontrollsystemet omfattar en beskrivning av organisationen, rapportering (till vem, på vilket sätt), kompetenskraven, myndigheterna, en beskrivning de säkerhetskrav som lagstiftningen medför, organisering av dokumentationen, ett detaljerat program för granskningen (vem, när och hur), ett säkerhetsprogram som innefattar ett övningsprogram, kontinuerlig uppdatering samt korrigerande av fel.

För varje damm skall det finnas ett granskningsprogram som bl.a. anger granskningsintervall, granskningssyfte och uppgifter om granskarnas kompetens. På olika dammtyper ställs olika tekniska krav. Alla planer och program eller granskningar skall godkännas av NVE. Med fem års mellanrum skall ett självständigt, ackrediterat företag verkställa tidsbestämd granskning vid dammen. Med 15 års mellanrum skall kompetenta ingenjörer göra en detaljerad utvärdering av

omständigheterna vid dammen (omfattande en ny planeringsanalys med utgångspunkt i det gällande läget, uppdaterade uppskattningar av den hydrologiska situationen samt en bedömning av de förändrade omständigheterna). Systemet för egenkontroll är utgångspunkten vid skötseln av dammarna. Ett säkerhetsprogram är ett krav. Också en riskanalys kan krävas. Befolkningsskyddsplanen skall basera sig på en dammbrottsanalys och översvämningskartor. NVE kan återkräva kostnaderna för granskningar 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. Enligt lagen och förordningen är detta dammägarens skyldighet. I säkerhetsprogrammet skall det finnas en driftsplan, som omfattar verksamhetsplaner som baserar sig på analyser av beredskapen för exceptionella situationer. Säkerhetsprogrammet 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.

NVE kan kräva att den som ansvarar för dammkonstruktionen skall skapa ett varningssystem genom vilket information om ett farosituation förmedlas till de myndigheter som ansvarar för evakueringen och räddningsväsendet.

I Norge klassificeras dammar 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 skall godkännas av NVE.

5.2 Övriga europeiska länder

5.2.1 Portugal

Bestämmelser om dammsäkerhet finns i den portugisiska vattenlagen. Vid sidan av vattenlagen finns två förordningar som gäller dammsäkerhet, en för stora dammar (Regulamento de Segurança de Barragens (RSB) - Dec. Lei 11/90 de 6.1.1990) och en för små dammar (Regulamento de Pequenas Barragens - Dec. Lei 409/93 de 14.12.1993). Dammar indelas på basis av storleken i två klasser. För avfalls- och gruvdammar finns ingen egen lagstiftning.

Det nationella vattenverket, som lyder under ministeriet för miljö- och naturresurser, administrerar dammsäkerheten på högsta nivå. Verket ansvarar bl.a. för godkännandet av och tillsynen över anläggande och drift av dammar, för de tidsbestämda granskningarna, för informationen i samband med planering och ändringar och för godkännandet av granskningsprogrammen och ackrediteringen av de personer som ansvarar för den tekniska planeringen.

I Portugal finns inga särskilda bestämmelser om kompetenskrav för sakkunniga. Ändå måste planeringen och alla utredningar, inklusive analyser av dammbrottsflöden, godkännas. Varje ägare skall lägga fram förslag på en teknisk ansvarig person med uppgift att upprätthålla säkerheten vid dammen. Förslaget skall ges till myndigheten för godkännande.

I Portugal finns ett kontroll- och övervakningssystem för kontinuerlig övervakning, specialövervakning samt övervakning i särskilda situationer. I princip skall varje damm i Portugal ha ett säkerhetsprogram, som testas med regelbundna mellanrum. I praktiken krävs emellertid en revidering av bestämmelserna i syfte att fastställa kraven i säkerhetsprogrammen. Viktiga dammar skall ha ett kommunikationssystem (damm ↔ kraftverk ↔ dammens driftscentral) samt ett varningssystem som ägaren finansierar.

I Portugal indelas dammar i tre klasser enligt Global Risk Index. Index beaktar omgivningens och miljöns tillstånd, dammens skick och pålitlighet samt de sociala och ekonomiska hoten. Klassificeringen görs på grundval av hoten och dammanläggningens prestanda.

5.2.2 Frankrike

Vattenlagen (Loi No 92-3 du 3 Janvier 1992 Sur L'Eau) skapar de allmänna ramarna för dammsäkerhetslagstiftningen. Utöver den finns ett flertal förordningar, föreskrifter och cirkulär som gäller dammsäkerhet. Bl.a. för viktiga vattenkraftverk har utfärdats egna förordningar (Décret 92-997 du Septembre 1992). En permanent teknisk dammkommitté har också tillsatts genom förordning. Det finns särskilda lagar för räddningsplaneringen och försvaret. För avfalls- och gruvdammar finns ingen speciallagstiftning.

I Frankrike finns två särskilt viktiga föreskrifter som gäller dammsäkerhet. Genom cirkulär nr 70/15 av år 1983 föreskrivs om granskning och övervakning av dammar som har betydelse för den allmänna säkerheten. Cirkuläret gäller 156 dammar. Den andra viktiga föreskriften är cirkuläret av den 23 maj 1997 (Circulaire du 23 mai 1997) som gäller 116 dammar och deras övervakning. Det omfattar bl.a. ytterligare bestämmelser som gäller mellanstora vattenkraftsdammar. Cirkulären är ministeriernas föreskrifter till den lokala förvaltningen, men i praktiken iakttar också många dammägare föreskrifterna. Prefekterna i de olika departementen kan göra anvisningarna bindande för enskilda dammar.

I Frankrike föreskrivs i cirkulär 70/15 om en dammsäkerhetsmyndighet, Chef du Service du contrôle (SERCON). SERCON deltar i regleringen av dammsäkerheten genom att upprätthålla ett register över dammar som har betydelse för den nationella säkerheten. Registret skall omfatta relevanta dokument, arbetsbeskrivningar samt tillsyns- och inspektionsrapporter. Dammens ägare skall 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 över 20 m höga dammar.

I cirkulär 70/15 föreskrivs att en kompetent person skall verkställa de tidsbestämda okulära granskningarna och mätningar. I övrigt har inte kompetenskraven specificerats i lag.

Cirkulär 70/15 omfattar allmänna anvisningar för tillsynen över dammar som kan tillämpas från fall till fall beroende på dammens art. Enligt cirkuläret ansvarar dammarnas ägare och verksamhetsutövarna för underhållet av dammen och för eventuella olyckor. En första kontroll verkställs i samband med att dammen fylls för första gången. Den som ansvarar för byggandet skall också övervaka påfyllnaden och granskningen i samband därmed. SERCON skall godkänna åtgärderna. Ägaren skall inom 6 månader tillställa SERCON en rapport om den första påfyllnaden.

Efter att dammen fyllts skall tillsynen omfatta granskning som baserar sig på iakttagelser samt mätningar vilka verkställs med bestämda mellanrum av en kompetent person. Inspektionsintervallen beror på hur betydande dammen är och på eventuella onormala förhållanden. Kontrollbesök skall göras minst en gång inom en tvåveckorsperiod. Rutinmässiga mätningar skall göras minst en gång i månaden och mer omfattande mätningar en gång om året. SERCON tillställs en årsrapport (tillsynen, granskningar) och en mer detaljerad rapport ges vart tredje år. SERCONs inspektörer verkställer sin egen granskning minst en gång om året, och med tio års mellanrum görs en grundligare inspektion.

I Decret 92/1997 du 15 septembre 1992 "Décret relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains aménagements hydrauliques" föreskrivs att dammar av magasinsstorlek med en höjd på över 12 m och en volym på över 15 miljoner m³ skall ha ett säkerhetsprogram. Om säkerhetszoner föreskrivs i Circulaire du 13 juillet 1999, som gäller skapandet av säkerhetszoner nära dammar och andra vattenanläggningar samt invid vattendrag.

5.2.3 Tyskland

I Tyskland baserar sig regleringen av dammsäkerheten på vattenlagen samt eventuella förordningar i respektive delstat. Också förbundsstaten har en vattenlag. I vattenlagarna bestäms

inte i detalj om kraven på dammsäkerhet. Enligt lagarna skall dammar planeras, anläggas, användas och övervakas enligt s.a.s. allmänt godkända dammtekniska bestämmelser. I många delstaters (exempelvis Sachsen) lagar förutsätts att dammar som inte uppfyller kraven enligt gällande tekniska bestämmelser, anvisningar eller standarder skall ta dessa bestämmelser i bruk inom en skälig tid.

Bl.a. i Nordrhein-Westfalen hör det till miljö-, jordbruks- och planeringsministeriet eller byggnadsministeriets uppgifter att med stöd av förordning utfärda bestämmelser. När staten beviljar tillstånd förutsätter den att verksamheten följer bestämmelserna.

I delstaterna finns också andra lagar förutom vattenlagen som skall iakttas. I Sachsen finns t.ex. en lag om förebyggande av olyckor enligt vilken ägare till och verksamhetsutövare vid farliga tekniska anläggningar (inklusive dammar) skall känna till dammbrottsscenarierna och konsekvenserna av olyckor vid dammen. De skall förse dammsäkerhetsmyndigheten med uppgifter och översvämningskartor med tanke på beredningen av säkerhetsåtgärder.

Till de viktigaste tekniska dammsäkerhetsanvisningarna i Tyskland hör standarden DIN 19700, som det tyska standardiseringsverket utarbetat för dammar. Den består av sex delar, vilka omfattar allmänna anvisningar för samtliga dammtyper, dammar och magasin, områden för lagring av översvämningsvatten, låga dammar samt avfalls- och gruvdammar. I anvisningarna krävs bl.a. en riskanalys i fall där modellexemplen och modellgränserna överskrids, men det preciseras inte vilken metod som skall tillämpas för riskanalysen eller riskbedömningen.

I de tyska delstaterna finns två slags myndigheter som har hand om dammsäkerhetsfrågor. Vissa myndigheter ansvarar för godkännandeprocessen (den regionala vattenmyndigheten) och andra myndigheter ansvarar för de officiella tekniska bedömningarna och granskningar (vattenhushållningsmyndigheten eller den regionala miljöcentralen). 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 skall grunda sig på allmänt godkända bestämmelser. Endast Nordrhein-Westfalen, Thüringen och Sachsen har förordningar där det ställs mer detaljerade krav. I förordningarna föreskrivs antingen direkt om dammens ägares eller verksamhetsutövarens ansvar, eller så fastställs ansvaret via myndighetsansvaret och hänförs senare till ägaren (t.ex. i Sachsen). Enligt de tyska tekniska standarderna och anvisningarna skall dammar planeras, anläggas och användas av en för ändamålet lämplig personal som fått tillräcklig utbildning för uppgiften. Kompetenskraven fastställs emellertid inte närmare i anvisningarna. Också i lagstiftningen finns hänvisningar till kompetenskrav. Exempelvis i Nordrhein-Westfalens vattenlag konstateras att säkerheten vid driften och underhållet av dammarna skall garanteras genom en personal som besitter den yrkeskompetens som behövs. I Tyskland finns inget särskilt, enhetligt expertregister när det gäller dammsäkerhet.

5.2.4 Schweiz

I den schweiziska konstitutionen (Artikel 76, Absatz 1, 3 Bundesverfassung BV) fastställs en skyldighet för federationen att utfärda bestämmelser om säkerheten hos dammkonstruktioner. Den federala lagen om tillsyn över hydrauliska konstruktioner (Wasserbaupolizeigesetz) av år 1877 torde vara en av världens äldsta gällande lagar i vilken föreskrivs om dammsäkerhet. Lagens artikel 3:a (i dess utformning av år 1953, SR 721.10) tillämpas på dammsäkerhet. Enligt artikeln ansvarar det federala rådet för de åtgärder som behövs för att undvika fara eller skada som kan förorsakas av konstruktionssättet, otillräckligt underhåll eller krig.

Med stöd av lagen har år 1998 (2003) utfärdats en förordning om dammkonstruktioners säkerhet (Verordnung über die Sicherheit von Stauanlagen). I förordningen fokuseras huvudsakligen på den strukturella säkerheten, kontrollerna och säkerhetsplaneringen. Förordningar som utfärdats med stöd av lagen om befolkningskydd (2004) innehåller bestämmelser om bl.a. evakueringsåtgärder,

vilka de kantonala myndigheterna ansvarar för. Bestämmelser om användningen av vattenkraft i anslutning till dammar finns i vattenlagen (Wasserrechtsgesetz) av år 1916. Om tillsynen över den tekniska säkerheten hos konstruktionerna föreskrivs allmänt bl.a. i federal lagstiftning (Bundesgesetz über die Kontrolle der technischen Sicherheit). Också miljöskyddslagen (Umweltschutzgesetz) skall beaktas. Inga särskilda bestämmelser har utfärdats beträffande avfalls- och gruvdammar.

I Schweiz finns också diverse anvisningar om dammsäkerhet. Enligt förordningen får det federala vatten- och geologiverket meddela anvisningar. Det finns s.k. allmänna anvisningar samt särskilda anvisningar som gäller bl.a. klassificeringen av dammar, den strukturella säkerheten vid dammar, jordbävningar, kontroll och underhåll samt översvämningar. För närvarande planeras anvisningar för driftsfunktionerna och för räddningsverksamhet i anslutning till dammar.

Det federala vatten- och geologiverket är tillsynsmyndighet vid dammar som klassificeras som stora dammar. De kantonala myndigheterna övervakar de dammar som inte övervakas av de federala myndigheterna.

Om ansvar beträffande dammkonstruktionerna föreskrivs allmänt i obligationsrättslagen (Obligationenrechts OR; SR 220). Ansvaret för dammkonstruktionerna har skärpts. En yrkesutövare har ansvar för person- och sakskador som förorsakas av avbördningen av vattenmassor också när yrkesutövaren inte är skyldig till olyckan och inga fel konstaterats i konstruktionen. En motion med förslag till en lag om s.k. obegränsat ansvar i fråga om konstruktioner i vatten har lagts fram. Ansvarsfrihet beviljas endast om skadan förorsakats av ett ovanligt naturfenomen, krig eller grovt förvållande från den skadelidandes sida.

Dammens ägare skall för den kontinuerliga kontrollen och årsrapporteringen anlita erfarna ingenjörer. Ingenjörerna utför förutom mekaniska mätningar också den årliga på iakttagelser baserade granskningen. En specialsakkunnig (jord- och vattenbyggnadsingenjörer, geologer) skall med fem års mellanrum (tidsbestämd granskning) inspektera dammar som är över 40 meter eller över 10 meter höga och som har en magasinsvolym på mer än 1.000.000 m³. Dammens ägare skall informera myndigheterna om vem som granskat dammen och om resultaten av granskningen.

Dammsäkerhetskontrollen skall omfatta bl.a. regelbunden granskning av luckorna (minst en gång per år), visuell observation (viktigt med tanke på granskningen av dammens särskilda egenskaper), direkta mätningar och funktionella test. Bl.a. måste bottenöppningarna gå att öppna vid behov. Dammens ägare svarar för kontroller och mätningar vid dammen. De mätningresultat som registrerats automatiskt skall granskas manuellt en gång i månaden. Erfarna ingenjörer har hand om den kontinuerliga kontrollen och årsrapporteringen.

Det federala vatten- och geologiverket sköter statens uppgifter och svarar för verkställigheten av förordningen. Genom förordning bestäms hur tillsynsuppgifterna fördelas mellan de federala och de kantonala myndigheterna.

Dammens ägare skall ha ett säkerhetsprogram. Programmet skall anmälas till tillsynsmyndigheten, kantonen och den lokala förvaltningen. Dessa kan bistå vid utarbetandet av programmet. Dammar med magasin på över 2.000.000 m³ skall ha ett med sirener försett alarmsystem på det område som angränsar till dammen.

5.3 Australien

I Australien utfärdar delstaterna föreskrifter om dammsäkerhet. Tre av Australiens sex provinser, New South Wales, Queensland och Victoria, har bestämmelser om dammsäkerhet. I de anvisningar som meddelats av ANCOLD (Australian National Committee on Large Dams) finns närmare rekommendationer om goda förfaranden och god praxis.

5.3.1 New South Wales

Dammsäkerhetslagen i delstaten New South Wales (The Dams Safety Act, DSA) härstammar från 1978 (reviderad 2002). Lagen gäller dammar som kan medföra fara eller olägenhet för människoliv, egendom eller miljön. Också avfalls- och gruvdammar hör till lagens tillämpningsområde.

Miljöskyddslagen omfattar bestämmelser om kvaliteten på dammarnas utflöde (bl.a. avfallsdammar). I vattenlagen finns bestämmelser om användning och distribution av vatten. I Public Works Act och Mining Act 1992 föreskrivs om krav som ställs på gruvdammar. En dammsäkerhetskommitté ansvarar också för i Mining Act avsedda uppgifter som har anknytning till dammsäkerhet.

I dammsäkerhetslagen finns detaljerade bestämmelser om dammsäkerhetskommittén, dess medlemmar och dess skyldigheter och rättigheter. Kommittén utfärdar bestämmelser om planeringen, verksamheten och nedläggandet av verksamheten samt om beredskap för olycksituationer som är förpliktande för dammägarna. Lagen innehåller en förteckning med namn på de dammar som hör till kommitténs behörighet och var dessa är belägna, dock inte uppgifter om klassificeringen av dammarna. Kommittén ger rekommendationer om nya dammar som kan tas in på listan. Dammsäkerhetskommittén är en tillsynsmyndighet, men verkar också som sakkunniginstitution.

Dammsäkerhetslagen fastställer via dammsäkerhetskommitténs skyldigheter och rättigheter vilka ägarens skyldigheter är. Kommittén kan skriftligen ålägga ägaren att vidta vissa åtgärder. Ägaren skall bl.a. regelbundet kontrollera och övervaka dammen och utvärdera sina tillsynsförfaranden. Vid dammarna skall gällande standarder iakttas. En erfaren personal skall analysera kontrolluppgifterna och utvärderingarna.

I New South Wales förutsätts att de som gör upp planerna skall ha tillräcklig erfarenhet för sin uppgift. Dammsäkerhetskommittén granskar rekommendationerna beträffande kompetensen från fall till fall. I dammsäkerhetslagen föreskrivs att medlemmarna i kommittén skall ha erfarenhet av dammteknik. Övriga kompetenskrav fastställs i dammsäkerhetskommitténs anvisningar. Enligt en allmän aktsamhetsprincip förutsätts i alla händelser att ägarna anlitar kvalificerade projektörer och byggnadsentreprenörer samt att de har kompetent drifts-, underhålls- och tillsynspersonal. De sakkunnigas kompetens utvärderas från fall till fall genom nationella övningsprogram. Programmen syftar till att hjälpa dammpersonalen att uppnå en tillräcklig kompetensnivå. I fråga om yrkespersonalen (ingenjörerna) ställs krav på att den kontinuerlig skall utveckla sitt yrkeskunnande. Också verksamhetsutövare vid dammar skall ha tillräcklig utbildning för uppgiften. De kan från en teknisk högskola skaffa sig ett intyg inom sitt fackområde som uppdateras regelbundet. Dammsäkerhetskommittén utfärdar rekommendationer. Även om det ställs kompetenskrav har det inte fastställts några registrerings- eller andra förfaranden genom vilka kompetensen kan påvisas.

Enligt dammsäkerhetslagen kan ministeriet vid dammolycka eller hot om dammolycka utlysa nödläge, varvid kommittén med tillstånd av ministeriet kan ta dammen i besittning, tappa av vatten och på dammägarens bekostnad vidta de åtgärder den bedömer vara nödvändiga. Myndigheten har kunnat kräva att för dammar utarbetas två slag av säkerhetsprogram. De av dammägarna utarbetade säkerhetsprogrammen har emellertid nu integrerats i de allmänna översvämningssplaner som delstatens räddningsmyndighet gör upp. Säkerhetsprogrammen uppdateras årligen (likaså förteckningen över kontaktpersoner). I programmet avsedda räddningsövningar ordnas med minst fem års intervall. Om dammen medför fara för människoliv eller egendom kan det förutsättas att dammen omfattar varningssystem i fall av dammbrott. Dammägarna har getts anvisningar för hantering av nödsituationer.

Dammar klassificeras på basis av den skaderisk de medför (Hazard Rating). I klassificeringen beaktas inte bedömningen av risken för dammbrott. Hur stränga bestämmelserna är beror på skaderiskenivån.

Dammsäkerhetskommittén kräver att ägarna skall ha en ändamålsenlig handbok för verksamheten och underhållet vid dammarna när dammen hör till en riskklass där sannolikheten för skada betraktas som hög, eller när den är en avfalls- eller gruvdamm som omfattas av dammsäkerhetslagen. Handböckerna uppdateras med minst fem års mellanrum.

Bestämmelserna i dammsäkerhetslagen för New South Wales följer de anvisningar som meddelats av ANCOLD. Dammsäkerhetskommittén deltar aktivt i utarbetandet av ANCOLDs anvisningar.

Anvisningarna består av klara och tydliga helheter som är relativt lätta att hålla uppdaterade och att revidera. I anvisningarna anges klart vad dammkommissionen förväntar sig av dammens ägare, och på vilket sätt de sakkunniga skall sköta dammsäkerhetsfrågorna, inklusive planeringen, anläggandet, driften och underhållet av dammar. Anvisningarna går inte in på detaljer utan de sakkunniga bereds möjlighet att föreslå lösningsmetoder. I anvisningarna hänvisas till begreppet god praxis i litteraturen på området. En av anvisningarna har utarbetats av Australiens räddningsorganisation och behandlar samarbetet inom den räddningsverksamhet som gäller översvämningar och översvämningar orsakade av dammar.

5.3.2 Queensland

I delstaten Queensland föreskrivs om dammar i vattendrag i vattenlagen (Water Act 2000) och om avfallsdammar i miljöskyddslagen (Environmental Protection Act 1994). På avfallsdammar tillämpas i vissa fall också bestämmelserna i vattenlagen.

En damm omfattas av vattenlagen ifall det för dammen krävs en bedömning av konsekvenserna av ett dammbrott, och den godkända bedömningen visar att ett dammbrott medför fara för befolkningen, och att dammen därmed hör till riskkategori 1 eller 2.

I vattenlagen ligger tyngdpunkten på föreskrifter om konsekvensbedömning, bl.a. om bedömningens kostnader samt om godkännande, granskning och avvisande av bedömningen. Vidare föreskrivs i lagen om omprövning av dammar, förändrade omständigheter vid dessa samt behörighetsfrågor i olycksituationer. Bekämpning av översvämningar behandlas som en separat helhet. Ägare av vissa kategorier av dammar skall utarbeta anvisningar om översvämningssbekämpning. Vattenlagen skapar ramar för detta arbete. I lagen hänvisas till anvisningar som skall följas när konsekvensbedömningen görs.

I Queensland kan chefen för det ministerium som ansvarar för dammsäkerheten utfärda föreskrifter om kompetenskrav för personer som sköter dammar. I vattenlagen bestäms att konsekvensbedömningen när det gäller dammbrott skall göras av en registrerad professionell ingenjör som skall vara fri från intressekonflikter. Närmare bestämmelser om kompetenskraven utfärdas i en speciallag om professionella ingenjörer (Professional Engineers Act 2002). I lagen föreskrivs bl.a. om tillsättandet av en kommitté för professionella ingenjörer och om registrering av ingenjörer. Till kommitténs uppgifter hör att utarbeta anvisningar om professionella ingenjörers yrkesutövande. Anvisningarna skall revideras med tre års mellanrum. Kommittén upprätthåller ett register över professionella ingenjörer. Lagen kompletteras genom en förordning (Professional Engineers Regulations 2003). I förordningen finns en förteckning över tekniska högskolor som godkänns som utbildningsanstalter för i lagen avsedda ingenjörer, samt föreskrivs om de årliga avgifter som tas ut för registrering och ansökan, oavsett om ansökan avslås eller godkänns.

5.4 Sydafrika

I Sydafrika föreskrivs om dammsäkerhet i nationella vattenlagen (National Water Act 1998, Act no. 36), som är en ramlag. Dammsäkerhet utgör ett särskilt kapitel i vattenlagen. Kapitlet omfattar bestämmelser om bl.a. tillsyn över dammar som medför en säkerhetsrisk, kompetenskrav och registrering av dammar samt om utfärdande av förordning.

Dammsäkerhetsförordningen (Dam Safety Regulations 1986) innehåller bestämmelser om dammsäkerhetens verkställighet. I förordningen föreskrivs om krav och tillstånd och fastställs vem som bär ansvar för verkställigheten samt i vilken ordning dammsäkerhetsåtgärderna skall vidtas. Det finns inga på förhand fastställda standarder, utan man förfar enligt gällande regler för god praxis. Förordningen ställer emellertid kompetenskrav när det gäller tillsynen.

Vatten- och skogsavdelningen, som är den myndighet som ansvarar för dammsäkerheten, upprätthåller ett register över samtliga dammar som medför en säkerhetsrisk, d.v.s. de är högre än 5 meter och har en magasinsvolym på över 50 000 m³, eller de utgör enligt ministeriets bedömning en risk för hälsan och egendom. Vid vatten- och skogsministeriet finns också en sakkunnigkommitté som ministeriet tillsatt med stöd av vattenlagen och som utarbetar anvisningar för dammsäkerhet.

Enligt vattenlagen har dammens ägare både skyldighet att verkställa/ låta verkställa inspektion vid sin damm och att upprätthålla ett register över dammen. Uppgifterna om dammen skall lämnas till ministeriet. Genom förordning föreskrivs om lämnande av information och vad den skall innehålla beträffande bl.a. anläggande av nya dammar eller ändring av befintliga dammar. En godkänd dammingenjör utarbetar en rapport över dammen. De bestämmelser som gäller dammens ägare tillämpas också på andra, med ägaren jämförbara personer (verksamhetsutövare, innehavare, dammansvarig). I förordningen meddelas ett åläggande att för varje uppgift, exempelvis det dagliga underhållet vid dammen, kontrollavläsningar, bedömning av avläsningar och rutininspektioner utse en ansvarig person, och att lämna kontaktuppgifter för denna person till myndigheterna. Ägaren skall utveckla ett varningssystem som hindrar att människor drabbas av flodvågen i händelse av ett dammbrott.

Med en ackrediterad professionell ingenjör, i detta fall en dammsakkunnig, avses en person som är registrerad enligt lagen om professionella ingenjörer (Engineering Profession of South Africa Act, no. 114 of 1990). Till uppgifterna för en dammsakkunnig som ackrediterats enligt nationella vattenlagen hör att säkerställa att dammarbetena utförs enligt gällande regler för god praxis. Den sakkunnige ansvarar också enligt lagen för insamlandet av och rapporteringen av statistikuppgifter. Enligt förordningen skall åtgärder vid dammar i klass II och III verkställas eller åtminstone övervakas av en ackrediterad dammsakkunnig som också skall besluta om vilka standarder som skall tillämpas. Vid dammar i klass III skall den sakkunnige dessutom bistås av en arbetsgrupp bestående av yrkesutbildade personer. För varje åtgärd som verkställs vid dammen skall en ansökan om ackreditering göras hos ministeriet beträffande de professionella ingenjörer som anlitas. I förordningen föreskrivs att ansökan handläggs av dammsäkerhetsverket vid vatten- och skogsavdelningen, som vidarebefordrar den till kommittén för professionella ingenjörer i Sydafrika som i sin tur ger en rekommendation till Vatten- och skogsministeriet. Kommittén är en del av ett råd av ingenjörer (Engineering Council of South Africa) med 27 medlemmar från olika områden inom teknik och förvaltning. Rådet upprätthåller ett register över registrerade sakkunniga. Vem som helst får konsultera registret mot en bestämd avgift. Bestämmelser om registret finns i nationella vattenlagen, i vilken föreskrivs en möjlighet att genom förordning bestämma om upprättandet av ett register. För dammar i klass I finns inga motsvarande kompetenskrav. Ägaren kan planera dammen själv eller anlita en konsult.

En ackrediterad dammingenjör skall utarbeta en handbok med anvisningar för driften och underhållet av dammen.

För att en person skall ackrediteras som dammsakkunnig för en viss uppgift vid klassificerade dammar krävs av denne högskoleexamen samt erfarenhet enligt följande:

- a) Vid små dammar (5-12 m) 3 - 5 år
- b) Vid medelstora dammar (12-30 m) 5 - 7 år
- c) Vid stora dammar (över 30 m) minst 7 år

Vilket slags erfarenhet personen har väger mest vid bedömningen av dennes kompetens.

En beredskapsplan med tanke på olyckor kommer sannolikt att bli obligatorisk vid samtliga dammar i kategorierna II och III när en ny förordning utfärdas. I beredskapsplanen ingår formella handlingar som ger en konkret bild av dammens egenskaper med tanke på en nödsituation. Planen omfattar en beskrivning av åtgärder som ägaren skall vidta i syfte att förebygga problem och när problem uppstått. Vidare ingår i planen åtgärder och information som skall hjälpa ägaren att i ett tidigt skede varna och alarmera räddningsmyndigheterna. Dessutom finns i planen ritningar och översvämningskartor som åskådliggör de kritiska zonerna. Vid dammar skall finnas ett varningssystem. I enlighet med förordningen skall i säkerhetsprogrammet finnas nedskrivet hur varningen framskrider och enligt vilka prioriteringar samt anges vem som ansvarar för varningsåtgärderna och evakueringen.

I Sydafrika indelas dammar på basis av storleken och den skaderisk de medför i tre klasser.

En handbok för driften och underhållet kommer att bli obligatorisk. I handboken skall sammanföras alla grundläggande uppgifter om den dagliga verksamheten vid dammar, detaljerad information om rutininspektionerna, underhållet och den statistik som skall sammanställas. Också dammens tekniska ritningar skall finnas i handboken.

Enligt dammsäkerhetsförordningen är ägaren skyldig att inspektera eller låta inspektera dammen regelbundet i enlighet med anvisningarna i handboken för drift och underhåll. En första kontroll verkställs inom tre år från ibruktagnandet. Efter den första kontrollen verkställs tidsbestämd granskning vart femte år (dammar i klasserna II och III). Genom den nya förordningen kommer man att få in mer flexibilitet i tidsintervallet på fem år mellan tidsbestämda granskningar när t.ex. riskfaktorn och dammens befintliga skick beaktas i större omfattning än tidigare.

5.5 Kanada

Användningen och skötseln av vattentillgångar hör i Kanada till provinsernas ansvarsområde. I fyra av Kanadas provinser (Alberta, British Columbia, Ontario och Quebec) har dammsäkerheten behandlats i provinsens lagstiftning.

Den kanadensiska dammföreningen CDA (Canadian Dam Association) har utarbetat anvisningar för dammsäkerhet, Dam Safety Guidelines 1999. I anvisningarna har man samlat förfaranden som följer god praxis, och de är avsedda att utgöra enhetliga riktlinjer för lagstiftare och dammsakkunniga i hela Kanada.

CDA:s anvisningar fastställer kraven på upprätthållandet av dammsäkerheten, men avvikelser kan göras från anvisningar när det finns bättre alternativ för åtgärden. Anvisningarna är inte juridiskt bindande, även om det finns planer på att ta in dem i lagstiftningen. Anvisningarna är avsedda att tillämpas endast av kompetenta ingenjörer som vid tillämpandet av standarderna i fråga om vissa dammar kan utnyttja sin erfarenhet och sitt omdöme så att dammens särdrag blir beaktade. Separata, enklare handböcker görs för dammägarna, driftspersonalen m.fl. CDA:s anvisningar har under de senaste åren ändrats så, att miljökonsekvenserna och avfallsdammarna bättre beaktas. Än så länge beaktas inte de sociala eller kulturella konsekvenserna i anvisningarna.

Enligt CDA:s anvisningar är dammens ägare ansvarig för dammsäkerheten till den del den gäller åtgärder och förbättringar vid dammen samt rapporteringen, vilka skall göras av yrkeskunniga personer. Ägaren ansvarar också för utarbetandet av ett säkerhetsprogram. Till ägarens skyldigheter hör vidare att informera om säkerheten och möjliggöra befolkningens deltagande när dammsäkerhetsfrågor avgörs. Det rekommenderas att ägare till dammar som klassas som medförande stor eller mycket stor fara skall bemyndiga utomstående sakkunniga att regelbundet företa självständiga helhetsbedömningar av dammsäkerhetsprogrammet. I samband med att ägaren byts ut skall handlingar och information som är väsentliga med tanke på dammsäkerheten överlämnas till den nya ägaren.

Enligt CDA:s anvisningar skall den som verkställer detaljerade inspektioner och rapporterar om dem vara en sakkunnig ingenjör med lämplig bakgrund och erfarenhet. Ingenjörens uppgift är att tillämpa anvisningarna och bestämma om andra lämpliga åtgärder om det är mer ändamålsenligt att avvika från anvisningarna.

Dammar skall klassificeras på basis av konsekvenserna av faran (för människor och egendom), dammens fysiska egenskaper samt sannolikheten för att faran uppstår. Tillsynens omfattning är beroende av klassificeringen.

Enligt CDA:s anvisningar skall vid dammsäkerhetsinspektionerna utredas huruvida planeringen, driften, underhållet, kontrollen och säkerhetsprogrammet är tillräckliga och vilka ändringar som krävs för att upprätthålla säkerheten. En första kontroll skall verkställas före den första påfyllnaden (utredning av utgångsvärden) varefter regelbundna granskningar görs

a) en gång i veckan eller en gång i månaden, företas av dammpersonalen

b) mellangranskningar en gång per år eller per halvår, företas av lämpliga företrädare för ägaren

Dessutom görs mer detaljerade granskningar, varav den första skall verkställas inom tre år från tidpunkten för påfyllnaden av bassängen. I den detaljerade granskningen inspekteras dammkonstruktionerna och kapaciteten bedöms. Dessutom granskas de ursprungliga planerna och byggnadsuppgifterna med utgångspunkt i gällande standarder. Granskningen verkställs av en kompetent ingenjör som inte deltagit i planerandet eller anläggandet av ifrågavarande damm, och som inte verkställer de ordinära tidsbestämda granskningarna.

Efter den första kontrollen verkställs tidsbestämd granskning med fem eller tio års intervall beroende på omfattningen av konsekvenserna av en eventuell dammolycka (klassificeringen). I den tidsbestämda granskningen verkställs inspektion som baserar sig på iakttagelser, granskas de ursprungliga planerna och byggnadsuppgifterna med utgångspunkt i gällande standarder, bedöms hur driften och underhållet fungerar samt testas apparaturen för insamling av data. Dessutom går man i samband med granskningen igenom nödberedskapen vid dammen. En rapport skall uppgöras över granskningarna.

Enligt CDA:s anvisningar skall dammarna ha varningssystem. Provinsen eller den lokala förvaltningen är i normala fall förpliktad att informera medborgarna om farosituationer, men dammens ägare kan ha ett system som ger direkt varning till dem som befinner sig på dammens influensområde. Säkerhetsprogrammet testas med jämna mellanrum.

I CDA:s anvisningar för dammsäkerhet ges en uppmaning att årligen uppdatera den handboken som gäller driften och underhållet. En handbok utarbetas också för dammar i de lägre klasserna. Enligt CDA:s anvisningar omfattar handboken anvisningar bl.a. för hur man förutser översvämningar samt förfaranden vid översvämning, riktlinjer för räddningsväsendet, kapaciteten, framförhållande åtgärder (bl.a. Emergency Preparedness Plan), skapandet av standarder, regelbunden granskning och specialinspektioner samt för testning. Dessutom omfattar anvisningarna allmän information, historia samt kartor över bl.a. anläggningarna. Provinserna har olika praxis. Exempelvis i Alberta skall en handbok över driften, underhållet och tillsynen utarbetas ifall tillsynsmyndigheten kräver detta. I British Columbia förutsätts en handbok av alla dammar, också dammar i de lägre klasserna.

5.6 Sammandrag av den internationella översikten

En systematisk jämförelse av dammsäkerhetslagstiftningen och -praxis i de länder som behandlats ovan skulle förutsätta en djupgående analys av den allmänna lagstiftningssamlingen och myndighetssystemet i respektive land. Detta har det inte givits möjlighet till inom ramen för detta arbete. I den internationella översikten kan emellertid vissa intressanta likheter eller nationella särdrag lyftas fram som kan vara värda att beakta också när man utvecklar finsk dammsäkerhetslagstiftning och -praxis.

Myndighetssystemen är i regel olika; däremot är dammsäkerhetskommittéer som består av representanter för myndigheterna och sakkunniga vanliga i andra länder. Detta beror utan tvivel på det långvariga utvecklingsarbete som utförts inom ramen för internationella kommissionen för stora dammar ICOLD och på de rekommendationer kommissionen utarbetat. Kommittéernas roll kan ha betoning på myndighets- eller sakkunniguppgifter.

Det ansvar som åligger dammägaren (eller i finska förhållanden eventuellt innehavaren av ett i vattenlagen avsett tillstånd) omfattar bl.a. att utse en ansvarig person vid dammen och reglera eventuella ägarbyten på så sätt att alla handlingar och all information som gäller dammsäkerhet förmedlas också till den nya ägaren.

Kompetenskraven och kraven på opartiskhet eller registrering i fråga om sakkunniga kan gälla bl.a. den som planerat dammen, dammägarens personal, den personal som sköter dammen, den som verkställer tidsbestämd granskning, 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 dammens ägare (t.ex. alarmsystemets omfattning).

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

Skyldigheten 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 den tidsbestämda granskningen kan myndigheterna ges möjlighet till en mer omfattande helhetsbedömning av dammens skick. Till granskningarna hänför sig också frågan om huruvida de är avgiftsbelagda och vilka krav som ställs på den som verkställer dem.

6 Dammsäkerhet och hantering av översvänningsrisker

6.1 Bakgrund

Enligt uppdraget skulle arbetsgruppen också utreda behovet av och möjligheterna att föreskriva om hanteringen av översvänningsrisker och om beredskap för sådana. Bakgrunden till detta var framför allt det direktiv om bedömning och hantering av översvämningar som är under beredning. I detta kapitel granskas hanteringen av översvänningsrisker både allmänt och särskilt med tanke på reformen av dammsäkerhetslagstiftningen.

6.2 Hantering av översvänningsrisker

6.2.1 Skydd mot översvämningar och översvänningsbekämpning

Flöden och översvämningar är naturliga fenomen som orsakas av väder- och vattenförhållandena. Om vårarna är det den smältande snön och isdammarna som ger upphov till flöden, vid andra årstider föregås de vanligen av häftiga och ihållande regn. Hur stort översvänningsområdet är och vilka konsekvenserna blir beror bland annat på terrängformationerna, den årliga vattensituationen och markanvändningen i området.

Byggnader är speciellt utsatta för skada. Skadorna vid översvämningar kan minskas betydligt genom att markanvändningen planeras klokt och nya byggnader förläggs till områden som ligger utanför översvämningsszonerna. Där det inte har gått att undvika byggande eller annan markanvändning på de kritiska områdena måste byggnader, anläggningar och konstruktioner skyddas.

Skyddet mot översvämningar syftar till att permanent minska skador eller olägenheter vid översvämningar. Huvudsakliga metoder är rensning av fårorna i älvar, åar och bäckar, invallning av stränder samt reglering av sjöar och vattendrag genom naturliga sjöar eller specialkonstruerade konstgjorda sjöar. För arbeten som gäller översvämningsskydd krävs enligt vattenlagen nästan utan undantag tillstånd av miljötillståndsverket. För genomförandet av dessa skyddsåtgärder finns en behövlig rättslig grund.

Med översvämningsskydd avses planering av åtgärder som skall vidtas före och under översvämningen samt operativ verksamhet. Bekämpningen omfattar utarbetande av verksamhetsplaner för bekämpningen och modeller för vattensystemen samt användning av dessa, regleringsåtgärder som baserar sig på de undantagslov som får sökas hos miljötillståndsverket och annan reglering av avtappningar samt dammsäkerhetsåtgärder. Översvämningsskyddet omfattar dessutom åtgärder för att förebygga stöpis och isdammar bl.a. genom att såga upp och spränga isar. Översvämningsskador går att undvika också genom tillfälliga lösningar såsom olika slags väggar, skyddsvallar och sandsäckar.

6.2.2 Planeringssystem

En grundläggande förutsättning för en god hantering av översvämningsskador är att det finns ett planeringssystem inom ramen för vilket förvaltningen av vattentillgångarna granskas som en helhet inom hela avrinningsområdet för ett vattendrag. Något sådant system finns inte ännu i Finland, men det översvämningsskydd som är under beredning kommer att förutsätta att ett planeringssystem för hantering av översvämningsskador skapas och när så är lämpligt kopplas till vattenvårdsplaneringen. Översvämningsskyddet har tidigare behandlats i punkt 4.6.

6.2.3 Lagring av översvämningssvatten i avrinningsområden

Lagring av översvämningssvatten i avrinningsområden har redan länge undersökts som en skyddsmetod i samband med översvämningar. Områden där översvämningssvatten kan lagras är närmast tidigare översvämningsskador vid fårorna, områden med vallar som syftar till att hålla tillbaka vatten samt naturliga myrar. Skapandet av sådana områden kan förutsätta att det byggs vallar, konstruktioner med luckor eller diken med överfallströsklar. I större skala närmar sig ett sådant projekt planeringen av en konstgjord bassäng. Det rör sig om traditionellt byggande i vatten, även om avsikten är att områdena endast temporärt skall vara under vatten. I en mindre skala innebär lagring av översvämningssvatten att man reglerar avrinningen inom ett avrinningsområde. Detta görs bl.a. genom återställande av gamla skogsdikningar och myrar. Effekterna på flödestopparna är emellertid ringa, i synnerhet som marken under översvämningsskador ofta redan är våt.

I Finland har detta slag av översvämningsskyddsmetod, som förutsätter heltäckande granskning av ett helt avrinningsområde, hittills använts bara i ringa omfattning. Genomförda projekt är närmast vissa översvämningssvallar i Österbotten, där man konstruerat luckor genom vilka översvämningssvatten kan avledas till åkrar så snart bosättningen hotas av översvämning. Ett praktiskt problem är att man är tvungen att avtala med markägarna om användningen av områden som planerats för lagring av översvämningssvatten. De områden som drabbas av olägenheter till följd av översvämningar och de områden där vattnet lagras ligger ofta långt ifrån varandra och har olika ägare. Nyttan och olägenheterna fördelas därmed på olika aktörer. De splittrade ägandeförhållandena har gjort det svårt att komma överens om ersättningar. Det saknas också praxis för vad som skall ersättas när ett område temporärt läggs under vatten.

Även om lagring av översvämningsvatten i avrinningsområdena inte i sig löser översvämningsproblemen är det en användbar metod som också med stöd av lagstiftning vid behov borde vara tillgänglig i samma mån som andra metoder att hantera översvämningsrisker.

6.3 Bedömning av lagstiftningen om hantering av översvämningsrisker

6.3.1 Allmänt

Generellt sett kan en välfungerande hantering av översvämningsriskerna anses förutsätta lagstiftning i vilken tillräckligt tydligt fastställs myndigheternas uppgifter och befogenheter, medborgarnas ansvar för den egna verksamheten och rätt att delta i myndigheternas beslutsfattande, samt i vilken utsträckning översvämningsrisken beaktas. För att bedöma lagstiftningen och hitta eventuella luckor i den som kräver ändringar eller komplettering har enligt uppdrag av WMO utvecklats en frågelista som använts som underlag för den bedömning av den finska lagstiftningen beträffande hanteringen av översvämningsriskerna som följer nedan.

6.3.2 Hanteringen av översvämningsriskerna integreras i planeringssystemen

Enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999) skall översvämningsrisken beaktas i markanvändningsplaneringen och bygglovsförfarandet. I praktiken har emellertid inte hanteringen av översvämningsrisker i tillräcklig mån beaktats i samband med planläggningen, och i kommunernas beslutsfattande begränsas byggandet sällan med tanke på eventuella översvämningsrisker. Förfarandet med undantagslov gör det i praktiken möjligt att bevilja bygglov också inom områden med översvämningsrisk. I byggnadsbestämmelserna och i exempelvis beslut som gäller vattenförsörjning och avloppshantering tas det inte alltid tillräckligt hänsyn till översvämningsrisken. Dessa problem gäller emellertid huvudsakligen tillämpningen av lagen.

Jord- och skogsbruket i Finland omfattar inga från den övriga markanvändningsplaneringen separata planeringssystem i vilka översvämningsriskerna skulle kunna beaktas. Sådana system vore nödvändiga i synnerhet när man utvecklar lösningar för grundtorrläggning. I praxis beträffande jord- och skogsbruk försöker man med hjälp av stödsystemen ta bättre hänsyn till översvämningsriskerna (skyddsremсор vid åkrar, skogsdikningar), men dessa garanterar inte att riskerna bedöms på ett med tanke på jord- och skogsbruket täckande eller systematiskt sätt. Avsaknaden av ett effektivt styrningsmedel för dikningar som baserar sig på lagstiftningen är ett mer allmänt problem som också behandlats i samband med revideringen av vattenlagen.

I den allmänna beredskapsplaneringen och räddningsplaneringen enligt räddningslagen har enligt bedömning (t.ex. betänkandet av arbetsgruppen för storöversvämningsrisker) översvämningsriskerna beaktats endast i ringa mån. Till kommunernas beredskapsplaner borde fogas en särskild beredskapsplan som gäller översvämningsrisker vid riskobjekt.

Med tanke på hanteringen av översvämningsriskerna vore det viktigt att man i ovan nämnda planeringssystem också skulle beakta konsekvenserna av en eventuell klimatförändring på översvämningsrisker. Till denna del kan särskilt planeringssystemets tröghet visa sig vara problematisk. Även om kommunerna enligt markanvändnings- och bygglagen skall uppdatera general- och detaljplanerna förekommer det brister i uppdateringen i praktiken.

En integrerad hantering av översvämningsrisker kan förutom planeringssystem också anses omfatta ekonomiska arrangemang i anslutning till ersättning för skador, såsom ett statligt ersättningssystem eller ett försäkringssystem. Dessa system bör stöda hanteringen av översvämningsrisker genom att sporra potentiella skadelidande att ha beredskap för

översvämningar och förebygga de skador som uppkommer av dem. Också till denna del bör den finska lagstiftningen ännu utvecklas. Detta framhålls även i det betänkande som lagts fram av arbetsgruppen för översvämningsskador, som slutförde sitt arbete våren 2006.

I praktiken har den mest heltäckande granskningen av hanteringen av översvämningsskador gjorts i de verksamhetsplaner för översvämningsskador och allmänna planer för hantering av översvämningsskador som uppgjorts på frivillig basis och samordnats av de regionala miljöcentralerna.

6.3.3 Rättigheter och skyldigheter för olika aktörer

Informationsutbytet mellan statliga myndigheter, kommuner, privata aktörer och medborgare bör säkerställas så att översvämningsskador beaktas i samtliga intressenters verksamhet och beslutsfattande. I anslutning till detta skall lagstiftningen beakta medborgarnas och olika intressegruppers rätt till information och deltagande, samt myndigheternas rätt att av andra myndigheter få den information de behöver. Dessa bestämmelser har i regel nära samband med planeringssystemen ovan, men en närmare granskning av dem kan bli nödvändig i syfte att säkerställa en heltäckande reglering.

Till frågan om planeringssystemen anknyter också frågan om vem som ansvarar för utarbetandet av planerna och annan beredskap för farosituationer. Kommunerna och räddningsmyndigheterna har i samband med sin egen beredskaps- och räddningsplanering tagit ställning till olika farosituationer, inklusive exceptionella översvämningar. Vid en i räddningslagen (468/2003) avsedd olycksituation ansvarar räddningsmyndigheterna för räddningsverksamheten, men andra myndigheter och i viss mån också enskilda medborgare är skyldiga att enligt behov bistå räddningsmyndigheten.

Med tanke på det praktiska genomförandet av åtgärder i anslutning till hanteringen av översvämningsskador och verkställandet av planerna för denna hantering måste det vara klart vem som har rätt eller skyldighet att anlägga och underhålla olika konstruktioner för översvämningsskydd eller att avleda vatten till särskilda områden för lagring av översvämningssvatten. I Finland ligger ansvaret för skyddet för översvämningar när det gäller olika byggnader och konstruktioner hos deras ägare. Den regionala miljöcentralen skall med stöd av 4 § i miljöförvaltningslagen (lagen om miljöförvaltningen 55/1995) på sitt verksamhetsområde särskilt sörja för skyddet för översvämningar.

I syfte att fullgöra sin uppgift kan den regionala miljöcentralen vara den som ansöker om tillstånd exempelvis i en tillståndsprocess för anläggande av konstruktioner för översvämningsskydd enligt vattenlagen. I Finland finns emellertid för närvarande inga bestämmelser med stöd av vilka vatten vid en översvämning kunde avledas till särskilda buffertzoner som på förhand reserverats för detta syfte. För att sådana buffertzoner för översvämningssvatten skall kunna tas i bruk krävs bestämmelser om myndigheternas rätt att föreskriva om att ett visst område skall användas för lagring av översvämningssvatten, om begränsningar i användningen av området som följer av en sådan föreskrift och om ersättningar som eventuellt skall betalas till markägaren.

6.3.4 Bedömningar

Av det som sagts ovan framgår att den finska lagstiftningen är delvis bristfällig när det gäller hanteringen av översvämningsskador. Många brister kan avhjälpas med eventuellt endast små ändringar i den gällande lagstiftningen. Å andra sidan går vissa svårare frågor såsom beaktandet av översvämningsskador i markanvändningsplaneringen och byggandet samt i grundtorrläggningens verksamhet inte nödvändigtvis att lösa enbart genom att man utvecklar lagstiftningen.

De två ovan nämnda sakhelheterna kräver emellertid i mer omfattande grad ny lagstiftning, d.v.s. ett planeringssystem för hantering av översvänningsrisker och reglering som möjliggör ibruktagande av särskilda områden för lagring av översvänningsvatten. Det finns flera författningstekniska alternativ för genomförandet av dessa lagstiftningsreformer. I följande kapitel granskas dessa alternativ.

6.4 Alternativ för utvecklande av lagstiftningen

Som författningstekniska lösningar för skapandet av ett planeringssystem för hantering av översvänningsriskerna och/eller inrättandet av särskilda områden för lagring av översvänningsvatten är det främst följande lagar som kan komma i fråga.

- I vattenlagen (264/1961) bestäms om byggande i vatten, till vilket bl.a. konstruktioner för översvämningsskydd hänförs. Lagen omfattar inga bestämmelser om planeringssystem, men bestämmelserna om nyttjanderätt torde kunna tillämpas också på inrättandet av områden för lagring av översvänningsvatten. Inrättandet av sådana är emellertid förenat med speciella frågor som inte beaktas i vattenlagen. Tillstånd enligt vattenlagen kan exempelvis inte sökas i reserv, och bestämmelserna om ersättning omfattar inget sådant arrangemang. I vattenlagen finns också en bestämmelse om åtgärder för avvärjande av fara, som kan tillämpas i fråga om översvämningar.
- I dammsäkerhetslagen föreskrivs om anläggande av och användning av dammar med tanke på dammsäkerheten. För närvarande omfattar lagen inga allmänna bestämmelser om hantering av översvänningsrisker, utan lagens tillämpningsområde är snävt begränsat till dammsäkerhet. I lagen finns inte heller några bestämmelser om planeringssystem. Kopplingen mellan hanteringen av översvänningsrisker och reformen av dammsäkerhetslagen hänför sig på det sätt som beskrivs ovan till översvämningdirektivet. Därför bör beredningen av direktivet och förhållandet mellan direktivets slutliga utformning och det planerade innehållet i dammsäkerhetslagen beaktas när man bedömer behovet av och möjligheterna att utsträcka lagens tillämpningsområde till att omfatta hantering av översvänningsrisker.
- I lagen om vattenvårdsförvaltningen (1299/2004) föreskrivs om ett planeringssystem för vattenförvaltningen enligt ramdirektivet för vatten. Man kan tänka sig att det i lagen avsedda systemet kunde utvidgas till att också omfatta ett planeringssystem för hantering av översvänningsrisker. För detta talar direktivförslagets kopplingar till ramdirektivet för vatten (hanteringen av översvänningsrisker inom varje vattenförvaltningsområde, enhetliga samrådsförfaranden osv.). Lagens tillämpningsområde är begränsat till planeringen, och lagen omfattar inga bestämmelser om enskilda åtgärder.
- Markanvändnings- och bygglagen omfattar ett allmänt system för planering av områdesanvändningen, som baserar sig på planer av olika slag. Det rör sig om allmänna planer för områdesanvändningen i vilka olika aspekter - inklusive hanteringen av översvänningsrisker skall beaktas. I planerna kan områden anvisas för olika ändamål, men planernas egentliga rätts- och styrningsverkan gäller byggande. Markanvändnings- och bygglagen omfattar också bestämmelser om nyttjanderätt, men dessa hänför sig till genomförandet av planer och till samhällstekniska anordningar.
- En ny speciallag om hantering av översvänningsrisker. Översvämningdirektivet och planeringssystemet enligt direktivet kunde genomföras också genom en speciallag. Även om ett sådant planeringssystem har beröringspunkter med gällande lagar och planeringssystem, är ngen befintlig författning i systematiskt hänseende ett entydigt, eller ens ett särskilt klart alternativ för regleringen av frågan. En speciallag skulle inte heller medföra någon betydande verlapning med övrig lagstiftning. Skapandet av ett separat planeringssystem kunde emellertid innebära att regleringen av hanteringen av översvänningsrisker särskiljs från övrig reglering och planering.

- Miljöförvaltningslagen omfattar bestämmelser om miljöförvaltningens organisation och allmänna uppgifter. Skötseln av enskilda uppgifter regleras däremot inte i lagen, utan om dessa föreskrivs särskilt i annan lagstiftning.

Nedan granskas för- och nackdelarna med de ovan beskrivna lagstiftningslösningarna separat med hänsyn till planeringssystemet för hanteringen av översvämningsrisker och områden för lagring av översvämningsvatten.

Införandet av ett planeringssystem för hantering av översvämningsrisker i lagstiftningen

- *En separat "översvämningslag" stiftas.* En samlad reglering i en enda lag av frågor i anslutning till hanteringen av översvämningsrisker skulle framhäva betydelsen av denna hantering och sannolikt också underlätta genomförandet av översvämningsdirektivet. Hanteringen av översvämningsrisker skulle emellertid då särskiljas från annan reglering som gäller områdesanvändning. Förhållandet mellan de olika lagarna kan också skapa problem.
- *Bestämmelser om hanteringen av översvämningsrisker tas in i den nya dammsäkerhetslagen.* För denna lösning talar det faktum att dammsäkerhet och översvämningsbekämpning omfattas av liknande myndighetssystem. Därför skulle hanteringen av översvämningsrisker troligen beaktas i ännu högre grad i kontrollen över och planeringen av dammsäkerheten. Ändringen skulle emellertid utöka dammsäkerhetslagens tillämpningsområde och på ett betydande sätt förändra lagens karaktär. Det är också möjligt att egentliga dammsäkerhetsaspekter överskuggas av dessa andra frågor.
- *Bestämmelser om hanteringen av översvämningsrisker tas in i lagen om vattenvårdsförvaltningen eller i en förordning som utfärdas med stöd av den.* Denna lösning motsvarar direktivens inbördes förhållande, och är också ägnad att stärka den samordnade skötseln och förvaltningen av avrinningsområden. Å andra sidan kan följden bli att hanteringen av översvämningsrisker får en mindre självständig betydelse och att den underställs vattenvården.
- *Bestämmelser om hanteringen av översvämningsrisker tas in i vattenlagen.* Genom denna lösning säkerställs att bestämmelserna om planeringen och dess genomförande är enhetliga i fråga om åtgärder som hör till vattenlagens tillämpningsområde. Tillämpningen av vattenlagen är emellertid begränsad till vattenhushållningsprojekt. Bestämmelser om ett planeringssystem passar inte heller i övrigt in i en lag som gäller enskilda projekt.
- *Hanteringen av översvämningsrisker integreras i planeringen av områdesanvändning enligt markanvändnings- och bygglagen.* Översvämningshanteringen skulle då bättre beaktas vid planläggningen. Å andra sidan finns det en risk för att översvämningsriskerna med beaktande av tillämpningspraxis i fråga om markanvändnings- och bygglagen uppmärksammas alltför litet. Planläggning kan också vara ett alltför oflexibelt system med tanke på hanteringen av översvämningsrisker.
- *I miljöförvaltningslagen* kan bestämmelserna om hantering av översvämningsrisker knappast införlivas eftersom lagen helt saknar reglering av detta slag.

Inrättande av områden för lagring av översvämningsvatten i lagstiftning

- *Utan lagstiftning på basis av avtal med markägarna.* Ett inrättande som baserar sig på frivilliga avtal är flexibelt och kan verkställas utan anlitande av tvångsmedel. Resultatet är emellertid slumpmässigt och ofta sämre än vad det skulle vara om inrättandet skedde med stöd av lagstiftning. Dessutom måste man kunna säkerställa att avtalet är bindande om fastigheten byter ägare.

- *Som en del av en eventuell ny "översvämningsslag".* Om också bestämmelserna om inrättandet av sådana områden tas in i en allmän lag om hantering av översvämningssrisker säkerställs ett samband mellan planeringen och genomförandet av åtgärderna. Däremot förändras lagens karaktär så, att i lagen måste tas in också andra bestämmelser än sådana som gäller myndigheternas uppgifter. Arrangemanget kan också leda till att bestämmelserna delvis överlappar bestämmelserna om tvångsmedel i andra lagar.
- *Som en del av den nya dammsäkerhetslagen.* Dammsäkerhetslagen, som annars främst skulle gälla myndigheter och dammägare, skulle i detta fall utvidgas till att också omfatta markägare överlag. Detta gör dammsäkerhetslagen och reformen av den mer komplicerad, och kan leda till att egentliga dammsäkerhetsfrågor hamnar i bakgrunden.
- *Som en del av planläggningsbestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen.* På detta sätt kunde regleringen integreras i planeringen av områdesanvändningen, men följden är reglering som delvis överlappar bestämmelserna om bl.a. tvångsmedel i andra lagar.
- *Som en del av vattenlagen.* Inrättandet av ett område för lagring av vatten kan karaktäriseras som ett vattenhushållningsprojekt, om vilka det även i övrigt bestäms i vattenlagen. Förutom när det gäller vissa problem är bestämmelserna i vattenlagen redan nu i princip tillämpliga också på inrättandet av områden för lagring av översvämningssvatten. Det är också ändamålsenligt att föreskriva om områden för lagring av översvämningssvatten i samband med att det föreskrivs om konstruktioner för översvämningsskydd, så att projektet för översvämningsskydd kan granskas som en helhet.

6.5 Slutsatser och arbetsgruppens rekommendationer beträffande hanteringen av översvämningssrisker

6.5.1 Planeringssystem för hantering av översvämningssrisker

När man överväger den mest ändamålsenliga lagstiftningslösningen kan man ta som allmän utgångspunkt att skapandet av ett planeringssystem för hanteringen av översvämningssrisker baserar sig på det kommande översvämningssdirektivet. Direktivets slutliga utformning är ännu inte klar, men som det ser ut nu kommer det i praktiken inte att omfatta andra skyldigheter än sådana som gäller planering. Arbetsgruppens ståndpunkt är att planeringssystemet för hanteringen av översvämningssrisker bör granskas som en helhet i samband med genomförandet av översvämningssdirektivet. Eftersom beredningen av direktivet inte är slutförd är det emellertid inte ändamålsenligt att koppla regleringen av planeringssystemet till reformen av dammsäkerhetslagstiftningen, utan den måste göras senare separat. Med stöd av vad som anförts ovan anser arbetsgruppen också i övrigt att en speciallag om dammsäkerhet, som har ett snävt tillämpningsområde, inte är den rätta omgivningen för allmänna bestämmelser om planeringssystem för hantering av översvämningssrisker.

I den nya dammsäkerhetslagen beaktas översvämningar närmast som en dimensioneringsfråga. Detta behandlas närmare i avsnitt 7.5.3.

6.5.2 Projekt som stöder hanteringen av översvämningssrisker

Problem och brister i anslutning till den reglering som gäller områden för lagring av översvämningssvatten kan lösas och avhjälpas antingen i samband med fullgörandet av skyldigheterna enligt översvämningssdirektivet eller som ett separat projekt. Beträffande detta anser dock arbetsgruppen att frågan systematiskt sett hör till vattenlagens tillämpningsområde. Därför bör den utredas med utgångspunkt i dels de nuvarande, dels de föreslagna nya bestämmelserna i vattenlagen.

Utgångspunkten är att vattenlagens bestämmelser om byggande i vatten möjliggör genomförandet av projekt som stöder hanteringen av översvämningssrisker. Detta gäller såväl de konstruktioner som behövs för att hålla tillbaka översvämningssvatten som nyttjanderätter som gäller områden för lagring av översvämningssvatten. I synnerhet de allmänna bestämmelserna om giltighetstiden för tillstånd verkar emellertid vara problematiska. Bestämmelserna förefaller nämligen i praktiken förhindra att tillstånd söks för sådana projekt där bara en liten del av åtgärderna kan genomföras i förväg, och de egentliga åtgärderna för avledning av översvämningssvatten vidtas först vid översvämning. Med tanke på hanteringen av översvämningssriskerna borde också sådana projekt vara möjliga med stöd av vattenlagen.

En totalreform av vattenlagen bereds vid justitieministeriet. När kommittéerna och arbetsgrupperna avslutat sitt arbete har beredningen framskridit så långt att det knappast längre går att ta in helt nya ärenden i totalreformen. Endast små tekniska ändringar torde vara möjliga. Möjligheten att det för projekt för översvämningsskydd kan beviljas tillstånd som tas i bruk efter behov kunde betraktas som en sådan ändring. I vattenlagskommitténs förslag ingår nämligen redan ett motsvarande arrangemang i fråga om reservvattentäkter.

Därför föreslår arbetsgruppen att justitieministeriet i den nya vattenlagen tar in en bestämmelse som gör det möjligt att på motsvarande sätt som i fråga om reservvattentäkter enligt 4 kap. 7 § i vattenlagskommitténs förslag söka tillstånd "i reserv" för projekt som avser hanteringen av översvämningssrisker.

6.5.3. Hydrologisk dimensionering och beaktande av klimatförändringen

Den hydrologiska dimensioneringen av utskov har i allmänhet byggt på statistiska metoder (Gumbel). Enligt anvisningarna för dammsäkerhet kan man också använda dimensioneringsmetoder som grundar sig på modeller och skattning av det största möjliga flödet (PMF, probable maximum flood). Metoden med skattning av det största möjliga flödet ger större värden för det dimensionerande flödet än de statistiska metoderna. Tillförlitligheten hos den statistiska metoden beror på tillgängliga data (observationstid, flödesväxlingar, mätnoggrannhet osv.) och bedömningens exakthet minskar när man extrapolerar över en längre tidsperiod.

I Sverige och Norge används metoden för skattning av det maximala dimensionerande flödet PMF. I Frankrike, Tyskland, Italien och Spanien tillämpas en på frekvensanalys baserad metod och i Storbritannien tillämpas PMF-metoden i fråga om stora dammar. Vid en jämförelse av det dimensionerande flödet i olika länder kan konstateras att värdena i de europeiska länderna motsvarar varandra och att värdet för Finlands del inte avviker från värdena i de övriga länderna.

I olika scenarier har uppskattats att den årliga medeltemperaturen i Finland som en konsekvens av klimatförändringen kommer att stiga med 2–7°C fram till 2100. Dessutom bedöms årsnederbörden i Finland som en följd av klimatförändringen öka med mellan 5 och 40 %. Speciellt förväntas extrema klimatfenomen såsom stormar och perioder med kraftig nederbörd bli vanligare. Detta kan leda till allt fler exceptionella översvämningar i Finland i synnerhet på sommaren, hösten och vintern. Å andra sidan föranleds merparten av de allvarliga översvämningarna i Finland i dag av snösmältning på våren, och högre medeltemperaturer kan leda till att dessa vårflooder minskar. Klimatförändringen har alltså inga entydiga konsekvenser i fråga om översvämningar, och effekterna varierar på olika håll i Finland.

Finlands miljöcentral har utarbetat en forskningsrapport i vilken klimatförändringens effekter på sådana flöden som P-dammar är dimensionerade för och som återkommer med ca 5 000-10 000 års intervall bedöms. Rapporten publiceras 2007. Resultaten av forskningsarbetet kan tillämpas när man bedömer vilka risker klimatförändringen medför för dammsäkerheten. Klimatförändringen kan, och kommer troligen också att ha, andra konsekvenser för dammsäkerheten än förändringar i det dimensionerande flödet. Återkommande häftiga skyfall och hårda vindar kan öka påfrestningarna på exempelvis dammkonstruktionerna och leda till ökad erosion.

Bedömningarna av hur klimatförändringen kommer att påverka de dimensionerande flödena varierar i fråga om olika dammar beroende på vad som är den avgörande faktorn vid översvämningen. Vid sådana objekt där översvämningar också när klimatförändringen är en bidragande faktor beror på en kombination av snösmältning och regn på våren är flödesvolymerna i genomsnitt oförändrade. Däremot ökar de dimensionerande flödena vid sådana objekt där det dimensionerande flödet, både i det nuvarande läget och när klimatförändringen är en bidragande faktor, infaller på sommaren eller på hösten. Forskningsresultaten kan emellertid inte som sådana allmänt tillämpas på andra dammar eller vattendrag än sådana som ingår i undersökningen.

Klimatförändringens effekter på vattentillgångar och översvämningar kommer att medföra förändringstryck när det gäller dammarna och dammdriften. I takt med att klimatförändringen fortskrider kommer den tidsmässiga fördelningen av flödena att förändras på ett så avgörande sätt att de nuvarande förfarandena för flödesreglering i de flesta fall inte längre kommer att fungera. Bättre varningssystem och system för observation i realtid vore särskilt lämpliga vid objekt där regleringar genomförs. Snabba och svårt förutsägbara översvämningar som beror på kraftiga nederbörder kan i framtiden bli allt vanligare. Information om stigande vattenstånd och stora nederbörder bör nå fram tillräckligt snabbt både till dem som ansvarar för dammdriften och till myndigheterna. Vid snabbt stigande flöden måste aktionsberedskapen vara god också under veckoslut och helger. Också beredskapen för nödreparationer och andra åtgärder måste förbättras, eftersom häftiga skyfall och hårda vindar också kan öka risken för erosion och strukturella skador vid dammar. Det är viktigt att samarbetet och samordningen mellan olika aktörer fungerar väl i synnerhet i regleringsmagasin som är byggda i kedja och vilka omfattar flera dammar.

Vid några dammar kan det bli aktuellt att öka tappningskapaciteten eller höja dammen. Vid de flesta P-dammar kan också det med hänsyn till klimatförändringen beräknade dimensionerande flödet avbördas, men en del dammar har inte tillräcklig avtappningskapacitet. Vidare måste man vid vissa dammar för att avbörda flödet ty sig till särskilda åtgärder som t.ex. användning av grävmaskin för att stänga påfyllningskanalen eller öka avtappningskapaciteten på det sätt som bestäms i planerna. Sådana avbördningskanaler för nödsituationer bör beaktas i markanvändningsplaneringen så att vattenavledningen längs dessa inte medför fara för människoliv eller betydande fara för egendom.

De nuvarande kalkylerna har uppgjorts för perioden 2070-2100. Det torde alltså inte vara någon brådska med eventuella ändringar i avtappningskapaciteten hos P-dammarna. Klimatförändringens konsekvenser när det gäller dimensioneringen av de nuvarande N- och O-dammarna har tills vidare inte undersökts.

7 Bedömning av nuläget

7.1 Dammägarnas och dammsäkerhetsmyndighetens synpunkter

Dammägarnas synpunkter på hur gällande dammsäkerhetspraxis fungerar utreddes som stöd för arbetsgruppens arbete genom en enkät i början av 2006. Enkäten riktades till medlemmarna i Finsk energiindustri rf och förmedlades också till dem som ansvarar för underhållet av de statsägda dammarna. Man fick in 17 svar från dammägare som innehar sammanlagt 23 P-dammar och 100 N-dammar. Ett centralt resultat av enkäten är att dammägarna i regel är nöjda med dammsäkerhetspraxis.

Enligt dammägarna är klassificeringspraxis för dammar förnuftig och de krav och riskutredningar som följer av klassificeringen ändamålsenliga. Dammkontrollen och granskningarna ansågs vara nyttiga och man var positivt inställd till myndigheternas verksamhet, sakkunskap och ansvar. Visserligen ansåg dammägarna att riskfaktorer i samband med dammen inte i allmänhet tagits upp i samband med myndighetsgranskningarna. I några enskilda fall ansåg man att kraven på N-

dammar vara stränga och ifrågasatte behovet av en P-klass för dammar. Att hålla dammsäkerhetsmapparna uppdaterade ansågs vara besvärligt och praxis bedömdes vara alltför byråkratisk i synnerhet i fråga om små dammar. I enskilda svar konstaterades att myndighetsbehandlingen tog alltför lång tid, att de utredningar som krävdes var alltför dyra, att intervallen mellan de tidsbestämda granskningarna var alltför korta samt att kvaliteten på myndighetsverksamheten varierade vid olika miljöcentraler.

Också dammsäkerhetsmyndigheternas syn på problemen i nuvarande dammsäkerhetspraxis utreddes. De största problemen ur myndigheternas synvinkel uppstod med ägare av små dammar i vattendrag och i synnerhet med ägare av en damm. Också informationsutbytet mellan och inom olika förvaltningsområden kan vara problematisk. Dammsäkerhetsmyndigheten får inte alltid i ett tillräckligt tidigt skede information om sådana ansökningar som behandlas vid miljötillsättsverket som har eller kan ha anknytning till dammsäkerhetsaspekter. Dammsäkerhetsmyndigheten får inte heller förhandsinformation om byggande inom ett eventuellt skadeområde för en damm eller planering som gäller ett sådant. Samarbetet med räddningsmyndigheten har tidvis varit besvärligt och räddningsmyndigheten har varit ovillig att göra upp de planer för räddningsväsendet som skall ingå i säkerhetsprogrammet för dammen. Också oklarheter beträffande terminologin i säkerhets- och räddningsplanerna har skapat förvirring.

Dammsäkerhetsmyndigheterna upplevde det som en brist att dammsäkerhetslagen inte tillämpas på långvariga arbetsdammar, trots att sådana med tanke på skaderisken kunde klassificeras som P-dammar. Myndigheterna upplevde också att de saknar lämpliga medel att få motsträviga dammägare att vidta dammsäkerhetsåtgärder, som exempelvis att framställa handlingar. Brister finns också i dammägarens egenkontroll vid dammarna, i årsgranskningarna och i dokumenteringen. Det har uppstått diskussion om kompetensen hos de sakkunniga som verkställer den tidsbestämda granskningen, och myndigheten har inte alltid fått det material som skall genomgå i samband med granskningen i förväg och tillräckligt analyserat.

Överlag påtalades brister i informationsutbytet. Dammsäkerhetsmyndigheten får inte information om störningar eller betydande ändringar vid dammarna - exempelvis att man utfört reparationer eller övergått till fjärrövervakning - utanför de tidsbestämda granskningarna. Ett gemensamt bekymmer för både myndigheterna och dammägarna var hur man skall säkerställa att uppgifterna i säkerhetsmapparna hålls aktuella. Inte ens kontaktuppgifter uppdateras mellan de tidsbestämda granskningarna.

7.2 Andra synpunkter

7.2.1 Klassificering av dammar

Klassificeringen av dammar är otydligt uttryckt i lagen, och de termer som används (P-, N-, O- och T-dammar) är svårtydbara. I dag indelas 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 kategoriseras 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. Vid definitionen av en damm bör noggranna gränsvärden (såsom t.ex. 3 meters höjd) undvikas och utrymme lämnas också för myndighetens helhetsprövning, på det sätt som nu gjorts i dammsäkerhetslagens 3 §.

Nuvarande praxis, enligt vilken klassificeringen av dammar görs med utgångspunkt i den skaderiska medför, är god. Det klassificeringskriterium som gäller fara för människoliv är ett bra och ändamålsenligt kriterium. Däremot är det svårare att definiera begreppet ringa fara. Det finns ett

behov av ett lättare kalkylförfarande, med utgångspunkt i vilket man kan fastställa dammens klass och besluta om uppgörandet av en egentlig riskutredning som omfattar flodvågsberäkningar. För dammar med låg skaderisk är det inte ändamålsenligt att göra upp en omfattande riskutredning.

7.2.2 Dimensioneringen av dammen och utredning av skaderisken

Dimensioneringen av en damm kan i Finland bygga på både statistiska och beräknade flöden. De nuvarande dimensioneringsgrunderna och -förfarandena motsvarar europeisk praxis och fungerar bra. I fråga om dammar av olika klass som är belägna i samma vattendrag bör en eventuell olycksituation granskas som en helhet.

Den internationella kommissionen för stora dammar ICOLD har utvecklat metoder för riskanalys vid dammar och rekommenderar att de används. Riskanalys är en användbar metod för dammägarens egen riskhantering och bedömning av investeringarna. Arbetsgruppen ansåg emellertid inte att det i Finland finns behov av att lyfta upp riskanalysen till en metod som föreskrivs på författningsnivå.

Hur den s.k. dominoeffekten, d.v.s. risken för olyckor vid dammar som är belägna i linje i samma vattendrag, skall beaktas vid dimensioneringen, måste eventuellt ännu utredas. Utredningen av dominoeffekten påverkar emellertid kanske främst innehållet i riskutredningen och därmed planeringen av räddningsväsendet.

7.2.3 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 iaktta dammsäkerhetslagen och -förordningen samt anvisningarna för dammsäkerhet. I samband med revideringen av gruvlagen har man också undersökt alternativet att ta in dammsäkerhetsaspekter i fråga om gruvdammar ovan jord i gruvlagen och gruvförordningen i stor utsträckning på samma sätt som i dammsäkerhetslagen och -förordningen och i anvisningarna för dammsäkerhet. Man kan på goda grunder ifrågasätta hur ändamålsenligt det är med en sådan överlappande reglering. Det vore mer ändamålsenligt att dammar ovan jord börjar omfattas av dammsäkerhetslagen. Däremot kan specialbestämmelser som gäller dammar under jord fortfarande utfärdas inom gruvlagstiftningssektorn.

I syfte att garantera enhetlig praxis i tillsynen över dammsäkerhetslagens efterföljelse och en effektiv fördelning av resurserna är det motiverat att tillsynen över dammar som omfattas av dammsäkerhetslagen också när det gäller gruvdammar skall ankomma på den regionala miljöcentralen. Verksamhetsidkarna inom utvinningsindustrin har emellertid betonat att den sakkunskap beträffande gruvdammarnas särdrag som för närvarande finns vid Säkerhetsteknikcentralen bör kunna bevaras.

7.2.4 Fjärrstyrning av dammar

Den ökande fjärrstyrningen av dammar kan medföra nya risker med tanke på säkerheten. I praktiken kan redan den automatiserade övervakningen medföra problem, trots regelbundna besök vid dammarna, eftersom säkerhetsrisker kan förbli oupptäckta på grund av brister i automatiken. Ett problem som kan uppstå vid dammar som omfattas av fjärrövervakning är att driftspersonalen inte hinner tillräckligt fort till platsen. Ett annat problem som gäller driften av dammar är att det inte för närvarande föreskrivs om skyldighet att varna om avtappningar vid normal drift.

8 Arbetsgruppens förslag

8.1 Reformens mål

I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen berett ett förslag till en ny dammsäkerhetslag samt ett utkast till frågor som skall föreskrivas om i dammsäkerhetsförordningen. Förslaget syftar till större tydlighet och konsekvens i dammsäkerhetsbestämmelserna och till att få regleringen att överensstämma med rådande dammsäkerhetspraxis, vilken delvis utvecklats utan stöd av lagstiftning. Samtidigt preciseras bestämmelserna och kompletteras till de delar de befunnits vara bristfälliga eller problematiska. Det yttersta syftet är därmed att trygga säkerheten vid dammar såväl vid anläggandet som vid driften samt att klargöra ansvarsfördelningen dels mellan dammägarna och myndigheterna, dels mellan de olika myndigheter som ansvarar för dammsäkerhetsuppgifter. Arbetsgruppens förslag baserar sig på utredningar, undersökningar, enkäter och sakkunnigutlåtanden samt internationell praxis beträffande dammsäkerhet.

Förtydligandet av regleringen gäller såväl dammsäkerhetslagens förhållande till annan lagstiftning som förhållandet mellan dammsäkerhetslagen, dammsäkerhetsförordningen och anvisningarna för dammsäkerhet. Särskild uppmärksamhet har fästs 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 i fråga om regleringen av dammsäkerheten. Här har kraven enligt grundlagstiftningen beaktas på så sätt att frågor som förutsätter reglering på lagnivå eller förordningsnivå föreslås bli lyfta från de nuvarande anvisningarna för dammsäkerhet till författningsnivå.

I enlighet med sitt uppdrag granskade arbetsgruppen förutom egentliga dammsäkerhetsfrågor också försäkringsbolagens möjligheter att ersätta skador som förorsakas av dammolyckor och frågor som gäller hantering av översvämningssrisker. På basis av utredningarna har arbetsgruppen ansett att det på de grunder som anges ovan i kapitel 5.2 inte är motiverat att föreskriva om dessa frågor i dammsäkerhetslagstiftningen eller i samband med reformen av den.

8.2 De viktigaste förslagen

Arbetsgruppen föreslår att det stiftas en helt ny dammsäkerhetslag som skall ersätta den gällande lagen av år 1984. Med stöd av dammsäkerhetslagen utfärdas också en förordning av jord- och skogsbruksministeriet. För att lagen och förordningen skall kunna ändras på det sätt som arbetsgruppen föreslår förutsätts att också anvisningarna för dammsäkerhet ändras. Beredningen av dammsäkerhetsförordningen och anvisningarna måste göras som ett separat arbete. Arbetsgruppen har emellertid tagit fram riktlinjer för beredningen av dessa genom att i den förteckning som fogats som bilaga specificera frågor som det bör föreskrivas om i förordningen och anvisningarna. Vidare har arbetsgruppen gjort förslag som gäller vissa frågor som faller utanför tillämpningsområdet för dammsäkerhetslagstiftningen. Dessa presenteras i punkt 9.2.3.

8.2.1 Den nya dammsäkerhetslagen

Liksom den nuvarande lagen skall den nya dammsäkerhetslag som arbetsgruppen föreslår bli stiftad vara en speciallag om anläggande, drift och underhåll av dammar, i vilken det som komplettering till annan lagstiftning som är tillämplig på dammar finns samlade bestämmelser om frågor (tekniska m.m.) som hänför sig till dammsäkerhet. Också när det gäller tillämpningsområdet motsvarar den nya lagen i stort sett den gällande lagen. Utgångspunkten är att lagen omfattar samtliga dammar i vattendrag. Även om man frångick den gräns på tre meter som föreskrivs i den nuvarande lagen skulle detta inte i praktiken medföra någon större förändring, 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 översvämningvallar och dämmande kanalkonstruktioner. Därmed gäller lagen också översvämningvallar, vilka för tydlighetens skull uttryckligen nämns i lagen. Till skillnad från vad som är fallet i dag lämnas kanaler inte utanför lagens tillämpningsområde, utan lagens tillämplighet i fråga om dessa avgörs från fall till fall enligt prövning. Också avfallsdammars skall på samma sätt som hittills hör till lagens tillämpningsområde.

Lagens tillämpningsområde föreslås bli utvidgat till att omfatta gruvdammars ovan jord, vilka den nuvarande dammsäkerhetslagen uttryckligen lämnar utanför tillämpningsområdet. Också i fråga om gruvdammars ovan jord skall den nya lagen tillämpas endast till den del det gäller dammsäkerhet. I övrigt skall fortsättningsvis gruvlagen tillämpas. Ändringen kommer inte att ställa några betydande, ytterligare krav på gruvdammars, eftersom anvisningarna för dammsäkerhet på det sätt som beskrivits ovan redan för närvarande i tillämpliga delar iakttagits vid gruvdammars. Å andra sidan är kraven på gruvssäkerhet enligt gruvlagstiftningen i många fall strängare än dammsäkerhetsbestämmelserna. Den största praktiska konsekvensen är därmed att dammar ovan jord övergår från att övervakas av Säkerhetsteknikcentralen till att omfattas av dammsäkerhetsmyndighetens behörighet att utöva tillsyn.

Tillsynsmyndighet också enligt den nya lagen är den regionala miljöcentralen, som i lagen kallas dammsäkerhetsmyndighet. För att effektivisera tillsynen kompletteras de ordinära administrativa tvångsmedel dammsäkerhetsmyndigheten förfogar över med en möjlighet att meddela dammägaren ålägganden i frågor som är viktiga med tanke på dammsäkerheten.

Inte heller den nya lagen omfattar ett tillståndsförfarande i samband med anläggande av en damm, utan om anläggande av dammar kommer också i fortsättningen att föreskrivas i andra lagar, främst i vattenlagen och i fråga om avfallsdammars i miljöskyddslagen. Genom en uttrycklig bestämmelse beaktas emellertid de i den nya lagen föreskrivna dammsäkerhetskraven i tillståndsförfarandet enligt dessa lagar. Detta säkerställs genom ett förfarande med utlåtande, om vilket skall föreskrivas i lag. Om förhållandet till markanvändnings- och bygglagen föreskrivs inte särskilt i den nya lagen, utan markanvändnings- och bygglagens tillämplighet när det gäller anläggandet av dammar samt beaktandet av dammanläggningar vid planläggningen skall också i fortsättningen avgöras med utgångspunkt i lagens egna bestämmelser. Bestämmelser om räddningsverksamhet och planering i anslutning därtill finns i räddningslagen. Därför kommer bestämmelserna om dammolyckor i den nya lagen att begränsa sig till informationsutbyte och skyldigheter att delta i räddningsverksamhet enligt räddningslagen. Lagen omfattar dock en allmän bestämmelse om skyldighet att förebygga olyckor, och en bestämmelse om skyldighet att informera dammsäkerhetsmyndigheten om situationer med särskild relevans för dammsäkerheten.

I lagen föreslås också bestämmelser om ett datasystem som upprätthålls av miljöförvaltningen, i vilket registreras uppgifter om samtliga dammar som hör till tillämpningsområdet för lagen. Datasystemet skall bl.a. innehålla grundläggande uppgifter om dammarna samt uppgifter om dammklasserna och godkännande av övriga handlingar samt om granskningsbesök. Uppdaterade utskriftur systemet skall i fortsättningen utgöra en säkerhetsmapp för en damm.

Avsikten är att den nya lagen förutom på nya dammar skall tillämpas på samtliga befintliga dammar. I övergångsbestämmelserna föreskrivs om hur övergången till ett system enligt den nya lagen skall ske i praktiken. Avsikten är bl.a. att klassificeringen av befintliga dammar i de kategorier som föreskrivs i den nya lagen skall fastställas genom förordning.

8.2.2 Dammsäkerhetsförordningen

Den dammsäkerhetslag som arbetsgruppen föreslår skall kompletteras genom en förordning. Den nya dammsäkerhetslagen omfattar ett bemyndigande att genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet utfärda närmare bestämmelser om de tekniska säkerhetskraven för anläggande av dammar, kompetenskraven i fråga om den som gör upp planerna inför

anläggandet, klasserna och fastställandet av den fara som dammen medför och som hänför sig till klassificeringen, uppgörandet av och innehållet i riskutredningen och säkerhetsprogrammet för dammen, kontrollprogrammet, system som gäller driftssäkerheten vid dammen, kontrolluppgifter för dammen som myndigheten behöver för den tidsbestämda granskningen, uppgifter som skall registreras i datasystemet, samt bestämmelser om lagens verkställighet. I förordningen bestäms också om klassificeringen av dammar som anlagts före lagens ikraftträdande i de kategorier som avses i den nya lagen och om uppdatering av de dammsäkerhetshandlingar som uppgjorts för dessa dammar.

Avsikten är att i förordningen ta in sådana mer detaljerade bestämmelser som kompletterar dammsäkerhetslagen som det inte är ändamålsenligt att ta in i lagen men som med beaktande av bestämmelserna i grundlagen bör regleras i lag. På så sätt lyfts ur de gällande anvisningarna för dammsäkerhet till förordningsnivå bl.a. sådan reglering som förpliktar dammägarna. Därmed kan de gällande anvisningarna ersättas av en handbok med riktlinjer för tillämpningen som myndigheterna och dammägarna gemensamt utarbetar. Då skulle det inte finnas behov av att formalisera anvisningarna och göra dem till liknande normer som exempelvis byggföreskrifterna.

På grund av tidsbrist utarbetade arbetsgruppen inte något utkast till en dammsäkerhetsförordning, utan både förordningen och de nya anvisningarna kommer att beredas vid en senare tidpunkt. Arbetsgruppen anser att de utlåtanden som inhämtats i anslutning till arbetsgruppens betänkande skall beaktas i beredningen av förordningen. För beredningen av förordningen utarbetade arbetsgruppen en tabell över frågor som skall tas in i förordningen och anvisningarna. Enligt den tabell som utgör bilaga till detta betänkande skall dammsäkerhetslagen kompletteras genom förordning åtminstone vad gäller följande: allmänna frågor som skall beaktas vid planeringen samt grunderna för den hydrologiska dimensioneringen, projektörens kompetens, definitionen av klasserna, principerna för uppgörandet av dammsäkerhetshandlingar och handlingarnas innehåll, förvaringen av handlingar, den granskning som föregår klassificeringsbeslutet, fjärrövervakning och varningssystem, frågor som skall behandlas vid kontrollbesöken, förmedlande av kontrolluppgifter, uppgifter som skall lämnas för registrering i datasystemet, anmälan till dammsäkerhetsmyndigheten om ändringar samt tillämpandet av lagen på befintliga dammar.

8.2.3 Dammsäkerhetshandbok

På motsvarande sätt som i fråga om de nuvarande anvisningarna för dammsäkerhet kan den nya dammsäkerhetslagen och -förordningen kompletteras genom en handbok, i vilken man genom exempel och riktgivande värden tydliggör kraven enligt lagstiftningen, ger riktlinjer beträffande uppgörandet av utredningar och tillämpandet av metoder samt genom modellexempel underlättar uppgörandet av handlingarna. Handboken skall utarbetas av en arbetsgrupp, och det är önskvärt att företrädare för både dammägarna och dammsäkerhetsmyndigheterna skall ingå i den. Den nuvarande publikationen med anvisningar för dammsäkerhet har ansetts vara bra. Därför torde dammsäkerhetsbestämmelserna och de anvisningar som hänför sig till dem också i fortsättningen publiceras tillsammans, så att dammägarna har tillgång till samtliga dammsäkerhetsfrågor i samma volym.

8.2.4 Övriga förslag/Arbetsgruppens övriga ställningstaganden

- Arbetsgruppen anser att det inte är ändamålsenligt att i dammsäkerhetslagen eller den övriga lagstiftningen ta in bestämmelser om att skador som förorsakas av dammolyckor skall ersättas genom försäkringar.
- Arbetsgruppen anser att planeringssystemet för hanteringen av översvämningssrisker skall grunda sig på översvämningdirektivet, och att beredningen av systemet därmed skall kopplas till direktivets genomförande.

- Arbetsgruppen anser att man i samband med helhetsrevideringen av vattenlagstiftningen måste säkerställa en möjlighet att på motsvarande sätt som i fråga om reservvattentäkter enligt 4 kap. 7 § i vattenlagskommitténs förslag söka tillstånd "i reserv" för projekt som stöder hanteringen av översvämningrisker.
- Arbetsgruppen anser att man genom att för kommunerna och de regionala miljöcentralerna utarbeta anvisningar om riskutredningen och rekommendationer om placeringen av funktioner i riskområden kan säkerställa att det vid planläggningen tas bättre hänsyn till dammsäkerhetsaspekter.

9 Utkast till ny dammsäkerhetslag

9.1 Detaljmotivering

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Syfte

I paragrafen fastställs lagens allmänna syfte. Verksamhet enligt lagen syftar till att garantera säkerheten i varje skede av livscykeln för en damm, d.v.s. i samband med anläggandet, underhållet och driften, samt till att minska den risk för skada som dammar medför. I de materiella lagbestämmelserna föreslås bestämmelser om hur dammsäkerhet som motsvarar syftet skall säkerställas och vilka de olika aktörernas skyldigheter är i detta arbete.

Bestämmelser om krav på anläggande, underhåll och drift av dammar finns beroende på dammens användningsändamål i första hand i vattenlagen, miljöskyddslagen och gruvlagen. Även om den skaderisk dammar medför vid sidan av andra aspekter beaktas i dessa lagar, är det nödvändigt att i en speciallag utfärda föreskrifter 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 en damm enligt 4 § 1 punkten. Konstruktioner och anordningar som hör till dammar kan vara exempelvis regleringsluckor och utrustning för fjärrövervakning vid vattenkraftverk. Lagen skall tillämpas på samtliga dammar oberoende av vilket material som använts vid anläggandet, hur dammen byggts och vilket ämne som uppdäms i dammbassängen.

Tillämpningsområdet är alltså klart bredare än i den gällande lagen. För närvarande faller i regel utanför tillämpningsområdet för lagen enligt dammsäkerhetslagens 3 § 1 mom. för det första dammar som är lägre än tre meter höga. Denna begränsning föreslås bli slopad. I stället graderas de krav som lagen ställer på dammens ägare enligt den skaderisk dammen kan medföra. Därmed ändras i praktiken inte kraven i fråga om dammar som dammsäkerhetsmyndigheten anser att inte medför fara.

Med avvikelse från den gällande dammsäkerhetslagen skall också gruvdammar höra till lagens tillämpningsområde. På gruvdammar har bestämmelserna i dammsäkerhetslagen i praktiken redan tillämpats frivilligt, men tillsynen över gruvdammars säkerhet har som ett led i den allmänna tillsynen över gruvssäkerheten ankommit på Säkerhetsteknikcentralen. Till skillnad från den gällande lagen skall inte heller kanaler utan vidare lämnas utanför lagens tillämpningsområde. När det gäller kanaler skall tillämpningen av övriga bestämmelser om definitionen av en damm och om dammsäkerhet granskas från fall till fall på det sätt som närmare bestäms i samband med övergångsbestämmelserna i 35 §.

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 allmänna bestämmelser om användning av naturresurser och om miljöskydd.

Anläggandet av en damm förutsätter i allmänhet tillstånd enligt den i 1 och 2 mom. nämnda i vattenlagen eller miljöskyddslagen beroende på om det rör sig om en vattendrags- eller avfallsdamm. På avfallsdammar tillämpas i regel också bestämmelserna i avfallslagen. När det gäller de gruvdammarna som nämns i 3 mom. blir förutom bestämmelserna i miljöskyddslagen och avfallslagen också bestämmelserna i gruvlagen tillämpliga. I tillståndsförfarandet enligt vattenlagen och miljöskyddslagen beaktas också bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen samt miljöskyddslagen och forsskyddslagen.

De mest centrala bestämmelserna om räddningsverksamhet, vilka också omfattar bestämmelser om dammolyckor, finns i räddningslagen, till vilken det föreslås en hänvisning i 4 mom. Avsikten är dock att dammsäkerhetslagen skall omfatta bestämmelser om beredskap inför olycka och om myndigheternas uppgifter som till vissa delar kompletterar räddningslagen.

I 5 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 främst tillståndsbeslut som fattas med stöd av vattenlagen och miljöskyddslagen. Det är särskilt viktigt att kraven i dammsäkerhetslagen beaktas i samband med att ett tillståndsbeslut fattas, eftersom beslutet fattas innan dammbygget inleds och ställer gränser för den detaljerade byggtekniska planeringen av dammen. Ansökan om tillstånd kan därmed vara dammens ägares första kontakt med en myndighet när en ny damm skall anläggas. Bland andra myndighetsbeslut som gäller drift av dammar kan nämnas exempelvis miljötillståndsverkets föreläggande om åtgärder för avvärjande av fara enligt 12 kap. 19 § i vattenlagen, och de föreskrifter räddningsledaren meddelar med stöd av 45 § i räddningslagen.

Förutom i de författningar som nämns i paragrafen kan dammsäkerhetsaspekter bli aktuella också i samband med tillstånd eller planering enligt markanvändnings- och bygglagen. I förhållande till markanvändnings- och bygglagen har dammar enligt etablerad rättspraxis betraktats som konstruktioner som omfattas av särskild lagstiftning för vilka inte förutsätts bygglov eller åtgärdstillstånd. Tillståndsplikten avgörs dock från fall till fall med stöd av markanvändnings- och bygglagen. I vilken utsträckning ett avgörande som gäller placeringen av en damm följer planerna bedöms i regel i tillståndsförfarandena enligt vattenlagen och miljöskyddslagen.

4 §. Definitioner

Avsikten är att de viktigaste begreppen med tanke på tillämpningen av lagen skall definieras i en bestämmelse. Definitionerna i paragrafen finns inte i den dammsäkerhetslag som föreslås bli upphävd. Definitionen av en damm enligt 1 punkten utgör en precisering av bestämmelsen i 2 § om lagens tillämpningsområde. För att en konstruktion skall betraktas som en damm skall den syfta till uppdämning, d.v.s. förhindra ett bakom konstruktionen varande ämne att rinna ut. Det uppdämda ämnet kan vara en vätska eller ett ämne som beter sig som en vätska. En konstruktion som helt består av fast ämne skall alltså inte betraktas som en damm. I praktiken kan exempelvis en avfallsdamm i slutet av dess livscykel bli en fast konstruktion, som i ett visst skede upphör att vara en damm och i enlighet med 22 § kan lämnas utanför myndighetstillsynen enligt denna lag. Enligt definitionen kan det röra sig om permanent eller tillfällig uppdämning. Därmed omfattar definitionen av en damm också arbetsdammarna som skapas under ett byggnadsskede samt översvämningvallar.

I 2 — 5 punkten definieras olika dammtyper. Avsikten är att det i lagen och i synnerhet i den förordning som utfärdas med stöd av den skall ställas olika krav på dammtyperna. Även i övrigt tillämpas på olika typer av dammar bestämmelser i olika lagar. De vattendragsdammar som avses i 2 punkten förutsätter tillstånd enligt vattenlagen, medan de avfallsdammar som avses i 3 punkten och de gruvdammar som avses i 4 punkten förutsätter tillstånd enligt miljöskyddslagen. På gruvdammar tillämpas dessutom bestämmelserna i gruvlagen. Som en damm i vattendrag enligt definitionen av en vattendragsdamm betraktas också en damm som anläggs på torr mark men som efter färdigställandet är belägen i ett vattendrag.

Dammar under jord utesluts från definitionen av gruvdammar i 4 punkten. Konstruktioner i stenbrott och tunnlar omfattas redan nu av bestämmelserna om gruvsäkerhet, och det ämne som däms upp i dem kan inte rinna ut utanför gruvan. Följaktligen kommer översvämning i en gruva också i framtiden närmast att betraktas som en arbetarskyddsfråga. Definitionen av en gruvdamm skall även omfatta sådana dammar i en avfallsanläggning som avses i artikel 3.15 i direktivet om hantering av avfall från utvinningsindustrin.

I paragrafens 5 punkt definieras den översvämningvall som nämns i 2 § 2 mom. En översvämningvall fungerar som en damm endast när vattenståndet är högre än normalt, d.v.s. vid översvämning. Därför kallas en sådan vall ibland också för översvämningssvall. Till skillnad från vattendragsdammar byggs översvämningvallar ofta på land och ibland rätt långt ifrån vattendrag. 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, som exempelvis rännilar eller diken, inte skall betraktas som i denna lag avsedda översvämningvallar. Översvämningvallar är till övervägande del små konstruktioner som inte kan anses medföra sådan fara som avses i lagen. När det gäller en eventuell skaderisk och de åtgärder som krävs för att avvärja den har översvämningvallar emellertid redan för närvarande ansetts höra till tillämpningsområdet för bestämmelserna om dammsäkerhet. Skaderisken bör dock i fråga om översvämningvallar liksom också i fråga om andra dammar bedömas från fall till fall.

I paragrafens 6 punkt definieras dammens ägare. Dammens ägare är förutom ägaren av en damm också eventuella andra instanser som ansvarar för dammen när dammens ägare exempelvis genom avtal överlåtit besittningen av dammen.

5 §. Myndigheter

Den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamheten enligt lagen skall på samma sätt som i den nuvarande dammsäkerhetslagen ankomma på jord- och skogsbruksministeriet. Den regionala miljöcentralen skall vara i lagen avsedd tillsynsmyndighet, och skall i enlighet med 2 mom. på sitt område också främja skötseln av de uppgifter som avses i lagen. Den behöriga regionala miljöcentralen skall i lagen benämnas dammsäkerhetsmyndighet. Den regionala miljöcentralens behörighet att utöva tillsyn skall också omfatta gruvdammar. Eftersom Säkerhetsteknikcentralen också framöver kommer att vara den myndighet som övervakar gruvdammar enligt gruvlagen kommer den regionala miljöcentralens befogenheter i anslutning till dammsäkerhet till dessa delar att överlappa med Säkerhetsteknikcentralens. Finlands miljöcentral är inte heller enligt den nya dammsäkerhetslagen tillsynsmyndighet. Avsikten är att utvecklings- och sakkunnigtjänster för dammsäkerheten också i framtiden skall kunna produceras centralt inom miljöförvaltningen.

2 kap. Planering och anläggande av dammar

6 §. Allmän skyldighet

I 1 mom. föreskrivs om en allmän skyldighet att planera och anlägga dammar på ett sådant sätt att användningen av dammen inte medför fara för säkerheten. Skyldigheten gäller i praktiken särskilt

dammens hållbarhet och konstruktion, vilka är centrala egenskaper hos en damm med tanke på dammsäkerhetslagen. Dammsäkerheten påverkas därutöver av exempelvis var dammen är belägen. Detta tar emellertid dammsäkerhetslagen inte ställning till.

I 2 mom. föreslås ett bemyndigande om rätt att genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet utfärda närmare bestämmelser om de tekniska kraven beträffande anläggande av dammar. Här lyfts alltså de viktigaste tekniska kraven i de gällande anvisningarna för dammsäkerhet till förordningsnivå. Kraven gäller bl.a. dammens hydrologiska dimensionering och säkerställande av tillträde till dammen också vid exceptionella vattenförhållanden. Kraven dimensioneras i huvudsak enligt dammklass och i förlängningen enligt den skaderisk dammen medför.

7 §. Planering och kompetenskrav

I paragrafen föreslås bestämmelser om planeringen inför dammbygget. Planen skall omfatta en utredning över på vilket sätt de krav som lagstiftningen ställer på dammsäkerheten har beaktats. Den som planerar dammen skall med hänsyn till dammens art och omfattningen av den skaderisk den medför ha tillräcklig sakkunskap att bedöma huruvida kraven enligt lagstiftningen uppfylls. Närmare bestämmelser om kompetenskraven utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

8 §. Uppgifter om dammsäkerhet i ansökan om tillstånd

I 1 mom. föreslås en bestämmelse om att omständigheter som är centrala med tanke på dammsäkerheten skall läggas fram i ansökan om tillstånd för anläggande av en damm. I ansökan skall dammens ägare i tillräcklig omfattning redogöra för den skaderisk dammen kan medföra och skaderiskens inverkan på dammens dimensioneringsgrunder.

När en ny damm anläggs är det önskvärt att dammens ägare 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 den senare 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 miljötillståndsverket eller den regionala miljöcentralen. Tillståndsmyndigheten skall av dammsäkerhetsmyndigheten begära ett utlåtande om att dammsäkerhetskraven enligt lagen uppfylls.

I utlåtandet skall dammsäkerhetsmyndigheten enligt 3 mom. ta ställning till hur dammens dimensionering påverkar dammsäkerheten. I praktiken skall dammens hydrologiska dimensionering vara anpassad till omfattningen av den skaderisk dammen medför och därmed vara kopplad till dammklassen. Dammklassen skall dock inte ännu i detta skede kunna fastställas, så länge inget beslut om tillstånd meddelats. Avsikten är att närmare bestämmelser om dimensioneringen med stöd av 6 § skall utfärdas genom förordning. Om dammsäkerhetsmyndigheten anser att dammen inte medför fara behöver den inte i utlåtandet till tillståndsmyndigheten göra en bedömning av dimensioneringen. I ett sådant fall rör det sig om en damm som enligt 10 § 3 mom. inte heller behöver klassificeras. I mån av möjlighet skall dammsäkerhetsmyndigheten redan i utlåtandet påpeka detta.

3 kap. Klassificering och ibruktagning av dammar

9 §. Allmänt

I paragrafen föreslås bestämmelser om allmänna villkor för ibruktagning av dammar. Enligt 1 mom. skall en damm klassificeras innan den tas i bruk. Vid behov skall också en riskutredning och ett kontrollprogram godkännas för dammen i enlighet med den fastställda klassen.

Beslutet om klassificering av en damm fattas enligt 2 mom. av dammsäkerhetsmyndigheten, som också godkänner riskutredningen och kontrollprogrammet. Dessa handlingar godkänns antingen i samband med klassificeringsbeslutet eller genom ett separat beslut. Om dammens ägare och dammsäkerhetsmyndigheten haft regelbundna kontakter under planeringen och anläggandet av dammen, och de är eniga om dammens klass och de krav som dammsäkerhetslagen ställer på den, kan handlingarna i regel godkännas i samband med klassificeringsbeslutet i god tid innan dammen tas i bruk. I annat fall skall dammsäkerhetsmyndigheten i samband med klassificeringsbeslutet kunna kräva att de handlingar som saknas görs upp. Dammen skall dock inte kunna tas i bruk förrän samtliga handlingar som förutsätts i lagen har godkänts.

I den nuvarande dammsäkerhetslagen finns inga bestämmelser om ibrukttagande av en damm. I praktiken har dammsäkerhetsmyndigheten förutsatt att dammens ansvariga projektör skall verkställa en s.k. ibruktagningskontroll. Ibruktagningskontrollen kan bestå av flera kontrollbesök som myndigheten gjort vid dammen och av överläggningar mellan myndigheten och dammens ägare. Sådana täta kontakter mellan myndigheten och dammens ägare är fortfarande önskvärda, och den fältgranskning myndigheten företar innan dammen tas i bruk kan anses vara särskilt motiverad. Det är dock viktigt att det på lagnivå tas in allmänna bestämmelser om de krav som dammsäkerhetshänsyn ställer på ibrukttagandet av en damm.

10 §. 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 den nu föreslagna paragrafens 1 mom. föreslås bestämmelser om dammsäkerhetsmyndighetens skyldighet att klassificera dammar enligt de kategorier som anges i paragrafen. Avsikten är inte att ändra på de etablerade klassificeringskriterierna, men framöver skall om klassificeringen och grunderna för den föreskrivas i lag. Avsikten är att klasserna 1, 2 och 3, vilka beskrivs i 2 mom., skall motsvara de nuvarande, i praktiken etablerade klasserna P, N och O.

Enligt 3 mom. skall klassificering emellertid inte behöva göras om dammsäkerhetsmyndigheten anser att dammen inte medför fara. Dammsäkerhetsmyndighetens ståndpunkt kan framgå redan av det utlåtande som avses i 8 § som myndigheten ger i samband med ett tillståndsärende. Avsikten är att inget särskilt myndighetsbeslut skall meddelas beträffande behovet av klassificering. Dammar som inte omfattas av klassificeringen skall emellertid tillsammans med myndighetens utlåtande om dammen registreras i det datasystem som avses i 32 §.

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 lagen. Med avvikelse från det som gäller för närvarande täcker klassificeringen dock samtliga dammar som medför fara, utan att denna fara kvalificeras närmare. De lagstadgade skyldigheterna skall i huvudsak gälla dammar i klasserna 1 — 3. På dammar som lämnas utanför klassificeringen tillämpas emellertid de bestämmelser i lagen som gäller underhåll och drift av dammar, allmän skyldighet för dammens ägare att upprätthålla beredskap inför olyckor och dammsäkerhetsmyndighetens tillsynsmetoder.

I 4 mom. föreslås ett bemyndigande enligt vilket närmare bestämmelser om klasserna och fastställandet av den fara som dammen medför och som hänför sig till klassificeringen utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

11 §. Riskutredning och säkerhetsprogram för en damm

Utredningen av den skaderisk 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 den gällande dammsäkerhetslagens 9 § 1 mom. bestämma att dammens ägare skall göra en särskild riskutredning. Skyldigheten att göra en 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 skall utreda den skaderisk för människor och egendom som dammen medför. Enligt 2 mom. skall dock dammsäkerhetsmyndigheten vid behov kunna besluta att en riskutredning skall göras också för andra än klass 1-dammar. I praktiken vore det ändamålsenligt att riskutredningen görs redan innan beslutet om klassificering fattats, men enligt 9 § skall en utredning alltid göras innan en damm tas i bruk.

Bestämmelserna om räddningsplaner för en damm i 9 § 2 mom. i den gällande dammsäkerhetslagen står till vissa delar i konflikt med bestämmelserna i den räddningslag som trädde i kraft den 1 januari 2004. I den nya lagen föreslås bestämmelser om beredskap för dammolycka och verksamhet vid olyckor huvudsakligen i 5 kap. I paragrafens 3 mom. föreslås emellertid bestämmelser om skyldighet för ägaren av en klass 1-damm att göra upp en egen åtgärdsplan med tanke på olyckor och störningssituationer (säkerhetsprogram). Säkerhetsprogrammet skall ingå i de handlingar som i enlighet med 13 § skall tillställas dammsäkerhetsmyndigheten med tanke på klassificeringsbeslutet, men myndigheten fastställer inte programmet särskilt. Dammens ägare skall se till att säkerhetsprogrammet uppdateras, vilket i praktiken förutsätter att det regelbundet görs små justeringar i programmet. Det är inte nödvändigt att låta myndigheten godkänna ändringarna, utan det centrala ur dammsäkerhetsmyndighetens synvinkel är att säkerställa att programmet utarbetats innan dammen tas i bruk.

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

12 §. Kontrollprogram

I paragrafen förpliktas dammens ägare att göra upp ett program för kontroll och granskning av omständigheter som inverkar på dammsäkerheten. Bestämmelsen motsvarar 6 § 1 mom. i den gällande dammsäkerhetslagen. Ett kontrollprogram skall uppgöras för samtliga dammar i klasserna 1, 2 och 3.

13 §. Klassificeringsbeslut och godkännande av handlingar

I paragrafen föreslås bestämmelser om dammsäkerhetsmyndighetens beslut, genom vilka dammens klass fastställs och de handlingar som krävs enligt klassificeringen godkänns. Enligt 1 mom. skall dammens ägare i god tid före det planerade ibruktandet av dammen tillstå dammsäkerhetsmyndigheten de uppgifter och de handlingar som behövs för dessa beslut. På så sätt vill man säkerställa att inte ibruktandet av dammen försenas på grund av att dammsäkerhetshandlingar saknas eller är bristfälliga. Kontakten mellan dammens ägare och dammsäkerhetsmyndigheten inleds i praktiken senast när det tillståndsärende som gäller anläggandet av dammen behandlas och dammsäkerhetsmyndigheten får kännedom om att en

damm skall anläggas. Avsikten är att kontakterna fortsätter under byggnadsarbetets gång, under vilken tid dammens ägare bereder de handlingar som avses i paragrafen. I praktiken skall det därmed i regel vara möjligt för myndigheten och dammens ägare att också sinsemellan förhandla om tidtabellen för behandlingen av ärendena.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om ett förfarande för hörande i samband med dammsäkerhetsmyndighetens beslutsfattande. Innan dammsäkerhetsmyndigheten fattar beslut om klassificering och godkänner handlingarna skall den ge dammens ägare och räddningsmyndigheten i området tillfälle att bli hörda.

På motsvarande sätt föreskrivs i 3 mom. att besluten skall tillställas dammens ägare och räddningsmyndigheten i området för kännedom. Dessutom skall beslutet delges den kommun där dammen är belägen för kännedom, 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 dammen medför.

4 kap. Underhåll och drift av dammar

14 §. Underhåll av dammar

I paragrafen föreslås bestämmelser om allmän skyldighet för dammens ägare 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 dammens ägare att underhålla dammen finns förutom i dammsäkerhetslagen också bl.a. i fråga om vattendragsdammar i 2 kap. 31 § i vattenlagen. En kompletterande bestämmelse om underhållsskyldighet krävs emellertid uttryckligen med tanke på dammsäkerheten. Om dammens ägare försummar sin skyldighet enligt paragrafen skall dammsäkerhetsmyndigheten med stöd av lagens 28 § kunna kräva att åtgärder vidtas med anledning av försummelsen.

15 §. Drift av dammar

Föreskrifter som gäller drift av dammar utfärdas i regel i det tillstånd som gäller anläggande av en damm. Byggnadslovet för en damm enligt vattenlagen omfattar en bestämmelse om dämning och vattenföring enligt lagens 2 kap. 14 §. 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 dammens ägare att driva dammen så att driften inte medför fara. Bestämmelsen ingriper inte i drift som överensstämmer med tillståndsvillkoren för dammen men den betonar dammens ägares skyldighet att upprätthålla beredskap för eventuella farosituationer i samband med driften.

Aspekter som gäller dammens drift vilka 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 om eventuella åtgärder i anslutning till driften som kan medföra fara, exempelvis öppnande av dammluckorna. Med tanke på sådana situationer bör stora dammar ha fungerande varningssystem. Enligt 2 mom. utfärdas närmare bestämmelser om system som hänför sig till säkerheten vid drift av dammar genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

16 §. Kontroll

I paragrafen föreslås bestämmelser om att dammens ägare skall övervaka dammen på det sätt som bestäms i det kontrollprogram som godkänts i enlighet med 13 §. Både kontrollskyldigheten och skyldigheten att göra upp ett kontrollprogram skall därmed gälla ägare till dammar i klasserna 1 - 3.

17 §. Årsgranskning

I paragrafen föreslås bestämmelser om årsgranskning av dammar. När det gäller dammar i klasserna 1 och 2 skall dammens skick och dammsäkerheten granskas minst en gång per år. Granskningarna skall liksom för närvarande också utgöra ett led i kontrollprogrammet för dammen enligt 12 §. Skyldigheten att verkställa årsgranskning skall 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 uppgörs över granskningen, och ägaren till en klass 1-damm skall tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten rapporten för kännedom. Bestämmelsen ersätter den skyldighet att förvara kontrollhandlingarna i en säkerhetsmapp som föreskrivs i 7 § 3 mom. i den gällande dammsäkerhetslagen.

18 §. Tidsbestämd granskning

I paragrafen föreslås bestämmelser om tidsbestämd granskning av dammar i huvudsak med fem års mellanrum. I praktiken rör det sig om en grundligare årsgranskning än vanligt och som också dammsäkerhetsmyndigheten deltar i. Tidsbestämd granskning har redan verkställts med stöd av bestämmelserna om granskning i den gällande lagen, men i lagen föreskrivs ingen uttrycklig skyldighet att verkställa tidsbestämd granskning. Tidsbestämd granskning kan också ordnas i samband med granskning som förutsätts i annan lagstiftning, om dammens ägare och vederbörande myndigheter kommer överens om detta. En sådan gemensam granskning kan vara ändamålsenlig i synnerhet vid gruvdammar, då den ger dammsäkerhetsmyndigheten och Säkerhetsteknikcentralen som är i gruvlagen avsedd kontrollmyndighet möjlighet att gemensamt diskutera de synpunkter som framförs i samband med granskningen.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om kallelse till tidsbestämd granskning. Kallelsen skall tillställas dammsäkerhetsmyndigheten i god tid före granskningen. Avsikten är att dammens ägare och dammsäkerhetsmyndigheten i praktiken skall komma överens om de tidsbestämda granskningarna redan i början av året, eftersom det är ändamålsenligt att verkställa granskning medan marken är ofrusen. Innan tidsbestämd granskning verkställs skall dammens ägare dessutom ge myndigheten kontrolluppgifter om dammen från de föregående fem åren. Det föreslås att närmare bestämmelser om hur kontrolluppgifterna skall framställas utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

Enligt 3 mom. skall dammsäkerhetsmyndigheten vidarebefordra kallelsen till räddningsmyndigheten i området för kännedom. Räddningsmyndigheternas deltagande i tidsbestämda granskningar av dammar har varierat i hög grad beroende på hur nödvändigt räddningsmyndigheten ansett deltagandet vara. I samband med kallelsens vidarebefordran har också dammsäkerhetsmyndigheten möjlighet att delge räddningsmyndigheten sin åsikt om behovet av räddningsmyndigheten närvaro vid granskningen vid dammen i fråga.

19 §. Uppdatering av riskutredningen

Riskutredningen för en damm uppgörs första gången i samband med klassificeringen av dammen. En uppdatering av riskutredningen kan bli aktuell i samband med förändringar i markanvändningen eller vattenförhållandena i området runt dammen. I 1 mom. föreslås bestämmelser om att dammsäkerhetsmyndigheten har rätt att ålägga dammens ägare att uppdatera riskutredningen för en klass 1-damm.

Den gällande dammsäkerhetslagen innehåller inga bestämmelser om uppdatering av riskutredningen. En sådan bestämmelse är dock nödvändig för att förändringar i markanvändningen skall kunna beaktas och eventuellt för att skapa beredskap för klimatförändringens konsekvenser. Klimatförändringens inverkan på de dimensionerande flödena varierar enligt regionen och den basinformation som står till förfogande, men det är ändå skäl att

redan nu skapa beredskap för förändringen genom att ta upp frågan vid dammarna i samband med den tidsbestämda granskningen.

Enligt 2 mom. skall dammens ägare tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten riskutredningen för godkännande i samband med den tidsbestämda granskningen eller separat. Avsikten är att försöka förlägga uppdateringen, som i praktiken skall göras med 15 års mellanrum, till att ske i samband med var tredje tidsbestämd granskning.

Paragrafens 3 mom. föreslås motsvara 3 mom. i 13 § som gäller godkännande av handlingar. Dammsäkerhetsmyndigheten skall tillstålla dammens ägare och räddningsmyndigheten i området beslutet om godkännande av den uppdaterade riskutredningen för kännedom.

20 §. Ändring av klassificeringen

I paragrafen föreslås en bestämmelse om möjlighet att ändra klassificeringen av en damm, om det exempelvis i samband med den tidsbestämda granskningen eller i övrigt kan konstateras sådana förändrade omständigheter som i väsentlig grad påverkat den skaderiska dammen medför. Ett typiskt exempel på en sådan situation är om markanvändningen ändras så att områden med fast bosättning eller industriell verksamhet kommer att ligga inom influensområdet för en potentiell flodvåg från en damm som tidigare varit belägen på ett obebott område. Förändrade omständigheter 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 och den vägen påverka de bestämmelser som gäller dammens säkerhet.

Enligt 2 mom. skall beträffande ändring av klassificeringen av en damm tillämpas vad som i 10 och 13 § bestäms om klassificering av dammar och om klassificeringsbeslut. Innan ett nytt klassificeringsbeslut fattas skall dammsäkerhetsmyndigheten alltså vara i kontakt med bl.a. dammens ägare och räddningsmyndigheten i området.

Avsikten är att ändring av klassificeringen med stöd av 1 mom. skall gälla dammar i klasserna 1 — 3. Av de förändrade omständigheterna kan emellertid följa att det blir nödvändigt att klassificera en sådan i 10 § 3 mom. avsedd damm som dammsäkerhetsmyndigheten i samband med anläggandet av dammen ansett att inte medför fara. Enligt 3 mom. skall 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 tidigare har utretts föreslås att dammsäkerhetsmyndigheten, när den blir varse om sådana förändrade omständigheter som avses i 1 mom., med stöd av 3 mom. skall kunna begära de uppgifter om dammen av dammens ägare som behövs för klassificeringen.

21 §. Ändringar och reparationer

Den gällande dammsäkerhetslagen innehåller inga bestämmelser om ändrings- och reparationsarbeten vid dammar. Sådana arbeten kan exempelvis med stöd av vattenlagen eller miljöskyddslagen förutsätta att tillståndet för anläggande av dammen ändras. Enligt dammsäkerhetsanvisningarna skall dessutom dammsäkerhetsmyndigheten hållas informerad om större ändrings- och reparationsarbeten. I takt med att dammbeståndet blir äldre kan man förvänta sig en ökning av sådana arbeten. I paragrafen jämföras omfattande ändringar och reparationer vid en damm med anläggande av en damm, varför det i paragrafen föreslås bestämmelser om dammägarens plikt att informera om sådana. Ändrings- och reparationsarbetena kan karakteriseras som omfattande åtminstone när de påverkar de ursprungliga planeringskriterierna för dammen. Jämställandet av ändrings- och reparationsarbeten med anläggandet av en damm innebär i praktiken att exempelvis bestämmelserna om planering och ibruktagande av en damm i tillämpliga delar skall iakttas. Dammsäkerhetsmyndigheten skall i förväg underrättas om i paragrafena avsedda ändringsarbeten, för att den skall vara informerad också om sådana ändringar som inte förutsätter tillstånd enligt någon annan lag.

22 §. Nedläggning av en damm

Bland dammar som hör till tillämpningsområdet för lagen är vattendragsdammarna 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 dammens ägares skyldigheter beträffande nedläggning av dammen och rivning av dammkonstruktionen. I paragrafen föreslås bestämmelser om nedläggning av en damm med tanke på dammsäkerhetslagen, d.v.s. om när dammen kan antecknas som nedlagd i dammsäkerhetsmyndighetens datasystem. Anteckning om nedläggning får göras i datasystemet när det i samband med granskning har konstaterats att dammen inte längre kan medföra skaderisk. En sådan granskning verkställs liksom den tidsbestämda granskningen på initiativ av dammens ägare och i närvaro av dammsäkerhetsmyndigheten. Granskningen skall göras efter det att de skyldigheter beträffande nedläggande av en damm som föreskrivs i den övriga lagstiftningen, d.v.s. vattenlagen, miljöskyddslagen eller gruvlagen, har fullföljts. De i dessa lagar föreskrivna skyldigheterna beträffande dammen upphör att gälla när dammen antecknats som nedlagd i datasystemet.

5 kap. Beredskap för dammolycka och verksamhet vid olyckor

23 §. Förebyggande av olyckor

I paragrafen föreskrivs allmän skyldighet för ägaren till en damm att vidta åtgärder för att förebygga olyckor och begränsa risken för skador som orsakas av olyckor. I praktiken fastställs omfattningen av denna skyldighet med avseende på klass 1-dammar i det säkerhetsprogram som avses i 11 § 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 räddningslagens 8 § om att den som äger en byggnad och en verksamhetsutövare skall ha beredskap att vidta räddningsinsatser på egen hand. Det rör sig alltså om en lagstadgad skyldighet. Försummelse av skyldigheten är straffbar med stöd av 33 § och kan också leda till att tvångsmedel tillgrips enligt lag.

24 §. Planer för räddningsväsendet

Det säkerhetsprogram för en damm som föreskrivs i 11 § 2 mom. i dammsäkerhetslagen gäller åtgärder för beredskap för farosituationer som dammens ägare vidtar på egen hand. Bestämmelser om beredskapsplaner för faro- och olyckssituationer enligt räddningslagen finns i lagens 9 §. I syfte att klargöra uppgiftsfördelningen mellan räddningslagen och dammsäkerhetslagen föreslås i paragrafen en informativ hänvisning till nämnda lagrum. I 9 § 1 mom. i räddningslagen föreskrivs om planer för räddningsväsendet som görs upp som ett samarbete 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 i förordningen om räddningsväsendet fastställda objekt. 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 skall tillställa räddningsmyndigheten de uppgifter som är nödvändiga med tanke på uppgörandet av en plan för räddningsväsendet. Bestämmelsen kompletterar skyldigheten enligt 13 § att tillställa

räddningsmyndigheten klassificeringsbeslutet och handlingarna i anslutning därtill för kännedom. Avsikten är att informationsutbytet mellan dammsäkerhetsmyndigheten och räddningsmyndigheten i praktiken skall ske via det datasystem som föreskrivs i lagens 32 § och som också räddningsmyndigheten skall ha åtkomst till.

25 §. 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 genom en bestämmelse om att dammens ägare och dammsäkerhetsmyndigheten skall 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.

26 §. Nödanmälan och anmälan om exceptionell situation som äventyrar säkerheten

I räddningslagens 28 § 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 skall nämnas i paragrafen. För att säkerställa att informationen når fram till dammsäkerhetsmyndigheten föreslås vidare i paragrafen bestämmelser om att dammens ägare skall underrätta dammsäkerhetsmyndigheten om att en nödanmälan gjorts.

Avsikten är att paragrafens 2 mom. skall 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 skall utan dröjsmål underrättas om en sådan situation. I denna anmälan skall dammsäkerhetsmyndigheten tillställas de uppgifter och den information om situationen som behövs för att myndigheten skall kunna bedöma behovet av eventuella fortsatta åtgärder. Även om anmälan inte ersätter den nödanmälan som avses i 28 § i räddningslagen skall dammsäkerhetsmyndigheten enligt eget övervägande vid behov vidarebefordra anmälan också till räddningsmyndigheten i området.

6 kap. Tillsyn, tvångsmedel och ändringssökande

27 §. Handlingars offentlighet samt information

I 1 mom. föreslås i fråga om offentlighet för handlingar en hänvisning till bestämmelserna 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 skyddsarrangemang för konstruktioner och genomförandet av dem samt om beredskap för olyckor och om befolkningsskydd som hör till de sekretessbelagda myndighetshandlingar som avses i 7 och 8 punkten i offentlighetslagens 24 §. Handlingarnas offentlighet är därmed med stöd av offentlighetslagen i praktiken begränsad. Med stöd av 10 § i offentlighetslagen skall myndigheten lämna ut uppgifter i den offentliga delen av en handling när bara en del av handlingen är sekretessbelagd.

Eftersom det emellertid är viktigt att särskilt de som bor i dammens närområde får tillräcklig information om den skaderisk dammen medför, föreslås i 2 mom. att dammsäkerhetsmyndigheten åläggs en särskilt skyldighet att se till att sådan information finns tillgänglig. I praktiken kan dammsäkerhetsmyndigheten fullfölja denna skyldighet genom att exempelvis på sina Internetsidor tillhandahålla sådan information ur handlingarna som är viktig för medborgarna och som inte omfattas av sekretessbestämmelserna. Omfattningen av ett eventuellt olycksområde 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 lätt tillgänglig.

28 §. Åtgärder vid överträdelser eller försummelser

I paragrafen föreskrivs om dammsäkerhetsmyndighetens behörighet att ingripa i verksamhet som strider mot bestämmelserna. I 1 mom. föreslås bestämmelser om dammsäkerhetsmyndighetens rätt att meddela ålägganden 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 skall eventuellt samtidigt kunna betraktas som stridande mot bestämmelserna i dessa lagar. De ålägganden som avses i paragrafen utgör huvudförpliktelser i samband med förvaltningstvång, och kan med stöd av 30 § förenas med vite, hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande. Genom ålägganden 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 skall åläggandena som regel endast kunna riktas mot dammens ägare.

Innan ett åläggande 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 ett åläggande bli aktuellt. Då skall den som är föremål för det eventuella åläggandet ges tillfälle att bli hörd i enlighet med 34 § i förvaltningslagen.

29 §. Åläggande om korrigerings- och rättelseåtgärd

I paragrafen föreslås en komplettering av dammsäkerhetsmyndighetens i 28 § föreskrivna behörighet att meddela ålägganden i frågor som är viktiga med tanke på dammsäkerheten. Genom de ålägganden som avses i paragrafen skall dammens ägare kunna förpliktas att vidta korrigerings-, rättelse- eller informationsåtgärder inom en tid som myndigheten utsätter och på det sätt som den bestämmer. En förutsättning för ett sådant åläggande 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 åläggande meddelas endast i exceptionella situationer. En exceptionell situation kan föreligga exempelvis när dammskyddsmyndigheten i samband med ett kontrollbesök upptäcker betydande brister i dammens skick.

30 §. Vite samt hot om tvångsutförande och avbrytande

Enligt paragrafen kan dammsäkerhetsmyndigheten förena ett åläggande som den meddelat med stöd av 28 eller 29 § med vite eller med hot om tvångsutförande eller avbrytande. I ärendet tillämpas i övrigt bestämmelserna i viteslagen (1113/1990).

31 §. Ändringsökande

I paragrafen föreskrivs om sökande av ändring i beslut som dammsäkerhetsmyndigheten fattat med stöd av lagen. De beslut som avses i bestämmelsen får överklagas hos förvaltningsdomstolen så som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1999). Fullföljdsdomstol är högsta förvaltningsdomstolen. Samtliga parter har rätt att genom besvär överklaga besluten. I paragrafen begränsas besvärsrätten i fråga om beslut som gäller klassificering av en damm till att gälla endast dammens ägare. Beslut om klassificering av en damm enligt lagens 10 § fattas för att fastställa vilka förpliktelser som åläggs dammens ägare enligt lagen. Detta beslut påverkar endast indirekt andras än dammägarens intressen eller rättigheter, varför dammägaren också utan någon särskild bestämmelse i praktiken kan anses vara den enda parten i ärendet. För tydlighetens skull föreslås dock att en särskild bestämmelse om besvärsrätt i fråga om klassificeringsbeslut tas in i paragrafen.

7 kap. Särskilda bestämmelser

32 §. Datasystem

I paragrafen föreslås bestämmelser om ett datasystem som upprätthålls av miljöförvaltningen i vilket uppgifter om dammar som hör till tillämpningsområdet för lagen skall samlas in. Datasystemet ersätter för sin del den säkerhetsmapp för damm som avses i 5 § i den dammsäkerhetslag som nu föreslås bli upphävd. Myndigheterna använder redan ett datasystem där man samlat in uppgifter om de nuvarande P-, N- och O-dammarna. Uppgifter om vattendragsdammar, vilka inte omfattas av klassificeringen, finns dessutom i ett datasystem för vattendrag som för närvarande håller på att utvecklas. Datasystemet skall 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 granskningsbesöken och om de observationer som gjorts i samband därmed.

Enligt 2 mom. skall dammens ägare för registrering i datasystemet tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten de uppgifter som behövs. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet föreskrivs närmare om de uppgifter som skall lämnas till myndigheten. Enligt 3 mom. skall dammens ägare underrätta myndigheten om alla förändringar i de uppgifter som avses i 2 mom. Till de uppgifter som bör uppdateras regelbundet hör åtminstone uppgifter som gäller dammens ägares kontaktpersoner. Avsikten är att datasystemet under de närmaste åren skall utvecklas så att också dammens ägare skall ha tillgång till och vid behov även möjlighet att bearbeta de uppgifter som gäller de egna dammarna. Därmed behöver dammens ägare inte lämna den information som avses i momentet till dammsäkerhetsmyndigheten på annan väg. Förutom dammsäkerhetsmyndigheten skall också andra myndigheter, såsom räddningsmyndigheten i området eller, i fråga om gruvdammar, Säkerhetsteknikcentralen, ha tillgång till datasystemet. På så sätt är de uppgifter dammens ägare lämnat snabbt tillgängliga för samtliga myndigheter.

I samband med övergången till det elektroniska datasystemet bör det särskilt säkerställas att viktiga uppgifter som gäller dammarna är lätt tillgängliga 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 4 mom. att dammens ägare och dammsäkerhetsmyndigheten skall förvara uppdaterade utskrifter av de viktigaste uppgifterna i datasystemet så att de är lätt tillgängliga med tanke på ovan nämnda störningssituationer. Dessutom skall dammens ägare och dammsäkerhetsmyndigheten förvara andra befintliga handlingar som är av betydelse med tanke på dammsäkerheten på så sätt att de är lätt tillgängliga. Handlingarna kan vara exempelvis planer, ritningar och mätresultat för gamla dammar som inte nödvändigtvis förts in i det elektroniska datasystemet. Dessa utskrifter och handlingar utgör i fortsättningen en säkerhetsmapp för en damm. Dammens ägare och myndigheten skall själva ansvara för att utskrifterna hålls uppdaterade. På så sätt undviker man de problem som nu har kunnat uppstå genom att säkerhetsmappar för dammar cirkulerat hos olika aktörer.

33 §. Straffbestämmelser

I paragrafens 1 och 2 mom., vilka omfattar straffbestämmelser, föreslås på motsvarande sätt som i 12 § i den dammsäkerhetslag som nu föreslås bli upphävd en hänvisning till 48 och 34 kap. i strafflagen (39/1889). I 3 mom. föreslås på motsvarande sätt som i 13 § i den gällande lagen bestämmelser om straffbarhet för dammsäkerhetsförseelse.

34 §. Närmare bestämmelser

Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet kan vid behov utfärdas närmare bestämmelser om de omständigheter som nämns i paragrafen. De bemyndiganden att utfärda förordning som uppräknas i 1—7 punkten ingår redan i de tidigare paragraferna, vilka omfattar mer allmänna bestämmelser om dessa frågor. Sålunda kan genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet närmare bestämmelser utfärdas om de tekniska säkerhetskraven för

anläggande av dammar som avses i 6 §, kompetenskraven i fråga om den som gör upp planen som avses i 7 §, klasserna och fastställandet av den fara som dammen medför och som hänför sig till klassificeringen som avses i 10 §, innehållet i de handlingar som avses i 11 och 12 §, d.v.s. riskutredningen, säkerhetsprogrammet och kontrollprogrammet, samt om de uppgifter som enligt 32 § skall registreras i datasystemet. I 8 punkten föreslås ett sedvanligt bemyndigande att utfärda förordning när det gäller verkställigheten av lagen.

35 §. Ikraftträdande

Dammsäkerhetslagen föreslås träda i kraft den... Enligt 2 mom. upphävs genom lagen den gällande dammsäkerhetslagen jämte ändringar.

Vid klassificeringen enligt lagens 10 § 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 om att klassificeringen av dammar som anlagts före denna lags ikraftträdande fastställs genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet. 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. Revideringen kan dock ske på ett smidigt sätt enligt en lämplig tidtabell som dammsäkerhetsmyndigheten och dammens ägare kommer överens om exempelvis i samband med tidsbestämd granskning. Ikraftträdandet skall alltså inte omedelbart medföra skyldighet att revidera befintliga handlingar.

9.2 Utkast till lag

Ny dammsäkerhetslag

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 risk för skada 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 byggts och vilket ämne som uppdäms i dammbassängen.

3 §. Förhållande till annan lagstiftning

På vattendragsdammar 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 föroreningar av miljön, samt vad som i avfallslagen (1072/1993) och med stöd av den föreskrivs om förebyggande och hindrande av att avfallet förorsakar skada för hälsan eller miljön.

På gruvdammar tillämpas utöver denna lag vad som i gruvlagen (503/1965) och med stöd av den föreskrivs om grus säkerheten.

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

Bestämmelserna i denna lag skall beaktas när tillståndsärenden som gäller anläggande och drift av damm avgörs och andra myndighetsbeslut fattas i enlighet med någon annan lag.

4 §. Definitioner

I denna lag avses med

- 1) *damm* en väggartad eller vallartad konstruktion som permanent eller tillfälligt skall förhindra en bakom konstruktionen varande vätska eller ett där varande ämne som beter sig som en vätska att rinna ut, eller reglera det uppdämda ämnets ytnivå,
- 2) *vattendragsdamm* dammar i vattendrag,
- 3) *avfallsdamm* dammar i vilka ämnen som medför olägenhet eller fara för hälsan eller miljön däms upp,
- 4) *gruvdamm* dammar ovanför markytan som hör samman med gruvverksamhet inom ett utmål,
- 5) *översvämningvall* dammar med syfte att förhindra att översvämningar sprider sig under perioder då vattenståndet i vattendraget eller havet är högre än normalt, och med
- 6) *dammens ägare* ägaren eller innehavaren av en damm, eller någon annan som har till uppgift att sörja för planering, anläggande, drift och underhåll av en damm.

5 §. Myndigheter

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

Den regionala miljöcentral som är dammsäkerhetsmyndighet främjar inom sitt område skötseln av de uppgifter som avses i denna lag och i de författningar som utfärdas med stöd av den, och övervakar att författningarna följs.

2 kap. Planering och anläggande av dammar

6 §. Allmän skyldighet

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

Närmare bestämmelser om de tekniska säkerhetskrav som ställs på anläggandet av dammar utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

7 §. Planering och kompetenskrav

Av den plan som uppgörs för anläggande av en damm skall framgå hur kraven på dammsäkerhet enligt denna lag har beaktats. Den som gör upp planen skall ha tillräcklig sakkunskap när det gäller dammsäkerhetskraven.

Närmare bestämmelser om kompetenskrav i fråga om den som gör upp planen utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

8 §. Uppgifter om dammsäkerhet i ansökan om tillstånd

Dammens ägare skall i ansökan om tillstånd för anläggande av en damm enligt någon annan lag i tillräcklig omfattning redogöra för den skaderisk dammen kan medföra och skaderiskens inverkan på dammens dimensioneringsgrunder.

Den myndighet som fattar beslut om tillstånd för anläggande av en damm enligt någon annan lag skall av dammsäkerhetsmyndigheten begära ett utlåtande om att dammsäkerhetskraven enligt denna lag är uppfyllda.

Dammsäkerhetsmyndigheten ger utlåtande om ansökan om tillstånd för anläggande av en damm. I utlåtandet skall myndigheten vid behov göra en bedömning av dammens dimensionering med tanke på dammsäkerheten.

3 kap. Klassificering och ibruktagning av dammar

9 §. Allmänt

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

Dammsäkerhetsmyndigheten beslutar om klassificeringen av en damm och godkänner vid behov riskutredningen och kontrollprogrammet antingen i samband med klassificeringsbeslutet eller separat.

10 §. Klassificering av dammar

Dammsäkerhetsmyndigheten klassificerar varje damm enligt typen av skaderisk i någon av följande kategorier.

Klasser och kriterier:

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

Klass 2-damm, en damm som vid olycka kan medföra fara för hälsan eller fara för miljön eller egendom som är större än ringa.

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

Klassificering krävs emellertid inte om dammsäkerhetsmyndigheten anser att dammen inte medför fara. På en sådan damm tillämpas vad som bestäms i 14 § om underhåll av dammar, i 15 § om drift av dammar, i 23 § om förebyggande av olyckor och i 6 kap. om tillsyn över iakttagandet av dessa bestämmelser.

Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet bestäms närmare om klasserna och om fastställandet av den fara som dammen medför och som hänför sig till klassificeringen.

11 §. Riskutredning och säkerhetsprogram för en damm

I syfte att klargöra den skaderisk som uppkommer av dammen skall ägaren till en klass 1-damm göra en utredning som är mer detaljerad än den redogörelse som avses i 8 § om den skaderisk för människor och egendom som dammen medför (*riskutredning*).

Dammsäkerhetsmyndigheten kan vid behov besluta att en riskutredning skall göras också för andra än klass 1-dammar.

Ägaren av en klass 1-damm skall göra upp en plan beträffande ägarens åtgärder vid olycka eller störningar (*säkerhetsprogram för en damm*) och se till att den hålls uppdaterad.

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

12 §. Kontrollprogram

Dammens ägare skall för dammar i klasserna 1—3 göra upp program för kontroll och granskning av omständigheter som inverkar på dammsäkerheten (*kontrollprogram*).

Ett separat kontrollprogram behövs dock inte om motsvarande omständigheter omfattas av kontroll enligt någon annan lag på ett sätt som dammsäkerhetsmyndigheten godkänner.

Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet utfärdas närmare bestämmelser om uppgörandet av och innehållet i kontrollprogrammet.

13 §. Klassificeringsbeslut och godkännande av handlingar

Dammens ägare skall i god tid före det planerade ibruktageandet av dammen tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten de uppgifter och det kontrollprogram som behövs för klassificeringsbeslutet samt vid behov en riskutredning och ett säkerhetsprogram.

Innan dammsäkerhetsmyndigheten fattar beslut om klassificering och godkänner handlingarna skall den ge dammens ägare och räddningsmyndigheten i området tillfälle att bli hörda.

Beslutet skall tillställas dammens ägare, räddningsmyndigheten i området och den kommun där dammen är belägen för kännedom.

4 kap. Underhåll och drift av dammar

14 §. Underhåll av dammar

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

15 §. Drift av dammar

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

Närmare bestämmelser om system som hänför sig till säkerheten vid drift av dammar utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

16 §. Kontroll

Dammens ägare skall övervaka dammen i enlighet med kontrollprogrammet.

17 §. Årsgranskning

När det gäller dammar i klasserna 1 och 2 skall dammens ägare minst en gång per år granska dammens skick och kontrollera dammsäkerheten. Ägaren till en klass 1-damm skall tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten en skriftlig rapport över granskningen för kännedom.

18 §. Tidsbestämd granskning

När det gäller dammar i klasserna 1 — 3 skall dammens ägare med fem års mellanrum eller oftare verkställa tidsbestämd granskning, som dammsäkerhetsmyndigheten och räddningsmyndigheten har rätt att delta i.

Kallelse till tidsbestämd granskning skall tillställas dammsäkerhetsmyndigheten i god tid. Före granskningen skall dammsäkerhetsmyndigheten ges kontrolluppgifter om dammen från de

föregående fem åren på det sätt som närmare bestäms genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

Dammsäkerhetsmyndigheten skall vidarebefordra den kallelse som avses i 2 mom. till räddningsmyndigheten i området för kännedom.

19 §. Uppdatering av riskutredningen

Dammsäkerhetsmyndigheten kan på grundval av den tidsbestämda granskningen vid behov bestämma att dammens ägare skall uppdatera riskutredningen för en klass 1-damm.

Dammens ägare skall tillställa dammsäkerhetsmyndigheten den uppdaterade riskutredningen för godkännande i samband med den tidsbestämda granskningen eller separat.

Dammsäkerhetsmyndigheten skall tillställa dammens ägare och räddningsmyndigheten i området beslutet om godkännande av den uppdaterade riskutredningen för kännedom.

20 §. Ändring av klassificeringen

Klassificeringen av en damm kan ändras genom beslut av dammsäkerhetsmyndigheten, om det på basis av granskningen av dammen eller av någon annan orsak kan anses att den skaderisk dammen medför som en följd av förändrade omständigheter har ändrats väsentligt sedan beslutet om klassificering fattades.

På beslut om ändring av klassificeringen tillämpas vad som i 10 och 13 § bestäms om klasser och klassificeringsbeslut.

Vad som i 1 och 2 mom. bestäms om ändring av klassificeringen tillämpas också på klassificering av dammar som inte tidigare klassats med stöd av 10 § 3 mom. Ägaren till en sådan damm skall på begäran av dammsäkerhetsmyndigheten tillställa myndigheten de uppgifter om dammen som behövs för klassificeringen.

21 §. Ändringar och reparationer

Utöver det som i någon annan lag föreskrivs om reparation och ändring av dammar skall i fråga om ändrings- och reparationsarbeten som i omfattande grad påverkar dammens konstruktion eller annars är av betydelse med tanke på dammsäkerheten i tillämpliga delar iakttas vad som i denna lag föreskrivs om planering och anläggande av dammar. Innan sådana ändringar och reparationer genomförs skall dammsäkerhetsmyndigheten underrättas därom.

22 §. Nedläggning av en damm

En damm kan antecknas som nedlagd i dammsäkerhetsmyndighetens datasystem när det i samband med granskningen konstaterats att dammkonstruktionen rivits, eller driften vid dammen lagts ned på så sätt att dammen inte längre kan medföra sådan skaderisk som avses i denna lag. Granskningen görs i närvaro av dammsäkerhetsmyndigheten efter det att de skyldigheter beträffande rivning av dammkonstruktionen eller nedläggning av driften vid dammen som föreskrivs i den övriga lagstiftningen fullföljts. Skyldigheterna enligt denna lag upphör att gälla när dammen antecknats som nedlagd.

5 kap. Beredskap för dammolycka och verksamhet vid olyckor

23 §. Förebyggande av olyckor

Dammens ägare skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga dammolyckor och begränsa risken för skador som orsakas av olyckor.

24 §. Planer för räddningsväsendet

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

25 §. Räddningsverksamhet

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

26 §. Nödanmälan och anmälan om exceptionell situation som äventyrar säkerheten

Bestämmelser om nödanmälan till nödcentralen finns i 28 § i räddningslagen. Dammens ägare skall utan dröjsmål underrätta dammsäkerhetsmyndigheten om att en nödanmälan gjorts.

Dammens ägare skall 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 skall ägaren beskriva situationen och ge dammsäkerhetsmyndigheten de upplysningar som behövs för att myndigheten skall kunna vidta tillsynsåtgärder. Dammsäkerhetsmyndigheten vidarebefordrar vid behov dammägarens anmälan till räddningsmyndigheten i området för kännedom.

6 kap. Tillsyn, tvångsmedel och ändringssökande

27 §. Handlingars offentlighet samt information

Handlingar som avses i denna lag är offentliga på det sätt som bestäms i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Dammsäkerhetsmyndigheten skall se till att information är tillgänglig och att medborgarna känner till den skaderisk dammen kan medföra för omgivningen.

28 §. Åtgärder vid överträdelser eller försummelser

Till den del det inte också rör sig om överträdelse av 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 överträdelser, eller ålägga denne att fullgöra sin skyldighet.

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

29 §. Åläggande om korrigerings- och rättelseåtgärd

Utöver vad som bestäms i 28 § kan dammsäkerhetsmyndigheten ålägga dammens ägare att vidta korrigerings-, rättelse- eller informationsåtgärder inom en tid som dammsäkerhetsmyndigheten utsätter och på det sätt som myndigheten bestämmer, om den omedelbara fara som är förenad med dammen på ett effektivt sätt kan avväjas eller förebyggas eller dess omfattning avsevärt minskas genom dessa åtgärder.

30 §. Vite samt hot om tvångsutförande och avbrytande

Dammsäkerhetsmyndigheten kan förena ett förbud eller ett åläggande som den har meddelat med stöd av 28 eller 29 § med vite eller med hot om att den försummade åtgärden vidtas på den försumliges bekostnad eller att verksamheten avbryts eller förbjuds.

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

31 §. Ändringssökande

Ändring i ett beslut som dammsäkerhetsmyndigheten har meddelat med stöd av denna lag får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Endast dammens ägare får söka ändring i dammsäkerhetsmyndighetens beslut om klassificering av damm.

7 kap. Särskilda bestämmelser

32 §. Datasystem

För övervakningen av dammarna och utvecklandet av denna övervakning upprätthåller miljöförvaltningen ett datasystem över de tillsynsobjekt som hör till tillämpningsområdet för denna lag.

Dammens ägare skall för registrering i datasystemet tillstålla dammsäkerhetsmyndigheten de uppgifter som föreskrivs genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

Dammens ägare skall underrätta dammsäkerhetsmyndigheten om alla väsentliga förändringar i de uppgifter som avses i 2 mom.

Dammsäkerhetsmyndigheten och dammens ägare skall för varje damm förvara uppdaterade utskrifter ur datasystemet samt andra befintliga handlingar som är av betydelse med tanke på dammsäkerheten på så sätt att de är lätt tillgängliga vid eventuella störningssituationer (säkerhetsmapp för en damm).

33 §. Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för miljöförstöring som har begåtts i strid med denna lag eller i strid med bestämmelser eller föreskrifter 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 som har begåtts genom åstadkommande av översvämning finns i 34 kap. 1, 3, 7 och 8 § i strafflagen.

Den som på något annat sätt än så som avses i 1 eller 2 mom. bryter mot denna lag eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den skall, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för dammsäkerhetsförseelse dömas till böter.

34 §. Närmare bestämmelser

Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet kan närmare bestämmelser utfärdas om

- 1) de tekniska säkerhetskraven för anläggande av dammar,
- 2) kompetenskraven i fråga om den som gör upp planen,
- 3) klasserna och fastställandet av den fara som dammen medför och som hänför sig till klassificeringen,
- 4) uppgörandet av och innehållet i riskutredningen och säkerhetsprogrammet för en damm,

- 5) uppgörandet av och innehållet i kontrollprogrammet,
- 6) de system som hänför sig till säkerheten vid drift av dammar,
- 7) de uppgifter som skall registreras i datasystemet, samt
- 8) verkställigheten av denna lag.

35 §. Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20.

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

Bestämmelser om klassificering av dammar som anlagts före denna lags ikraftträdande i de kategorier som avses i 10 § och om uppdatering av de dammsäkerhetshandlingar som uppgjorts för dessa dammar utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet.

Bilaga: Förordningens och anvisningarnas innehåll i förhållande till lagen

DAMMSÄKERHETSLAGEN	FÖRORDNINGEN	ANVISNINGARNA
1. Allmänna bestämmelser		
Syfte, tillämpningsområde, definitioner, myndigheter	-	
2. Planering och anläggande		
Dimensionering, planering och kompetenskrav	Allmänna frågor som skall beaktas vid planeringen samt grunderna för den hydrologiska dimensioneringen Projektörens kompetens (utbildning och erfarenhet)	Anvisningar för den hydrologiska dimensioneringen Dammens fribord, säkerhetsmarginal, dammkrönets bredd och krönets farbarhet på olika dammar (exempel)
Uppgifter om dammsäkerhet i ansökan om tillstånd	Omnämmande i vattenförordningen	
3. Klassificering och ibruktagning		
Definition av klasserna	Precisering (flödeshöjden, det uppdämda ämnet, riskobjekt)	Exempel på typiskt vattenstånd och magasineringsskapacitet Anvisningar beträffande bedömningen av skaderisken med tanke på klassificeringsbeslutet
Riskutredning	Principer för uppgörande av riskutredningen och utredningens innehåll samt skyldighet att förvara handlingarna så att de är snabbt tillgängliga (i en s.k. säkerhetsmapp)	Mallar samt anvisningar för uppgörande av handlingar, bl.a. beaktande av dominoeffekten
Säkerhetsprogram		
Kontrollprogram		
Klassificeringsbeslut	Terrängundersökning före beslutet	
4. Drift		
Underhåll		Uppmaning att informera om omfattande underhållsåtgärder
Drift	Fjärrövervakningen skall vara kompetent och i tekniskt hänseende säker Driftspersonalen skall anlända till dammen inom en rimlig tid	Exempel t.ex. den övervakande personalen skall känna till dammförhållandena Rekommendationer om karenstider

	Varningssystem	Riktvärden för vattenföring som kräver varningssystem
Kontroll		Mallar för kontrollprogram, rekommendationer för olika dammklasser
Årsgranskning	Allmänt om frågor som skall behandlas	En förteckning över vad som skall granskas, modellrapport
Tidsbestämd granskning	Kontrolluppgifter skickas med kallelsen Frågor som skall behandlas	Rekommendationer för hur kontrolluppgifterna skall företes Mallar för frågelistor och protokoll
Uppdatering av riskutredningen		Förutsättningar under vilka uppdateringsintervallet får vara längre än 15 år
Ändring av klassificeringen		
Ändringar och reparationer		Skyldighet att informera om omfattande ändringar och reparationer Exempel på vad som kan påverka behovet att uppdatera handlingar och utredningar
Nedläggning av en damm		En granskning som motsvarar tidsbestämd granskning måste verkställas (tid. slutgranskning)
5. Olyckssituationer		
Förebyggande av olyckor	-	
Planer för räddningsväsendet	-	
Räddningsverksamhet	-	
Anmälningar		Mall för anmälan om störningssituation
6. Tillsynsmedel		
Handlingars offentlighet samt information		Rekommendation om att uppgifterna skall lämnas i lämpligt format
Åtgärder vid överträdelser eller försummelse	-	
Äläggande om korrigerings- eller rättelseåtgärd	-	
Tvångsmedel	-	
Ändringssökande	-	
7. Särskilda bestämmelser		
Datasystem	Uppgifter som skall lämnas till datasystemet Skyldighet att lämna uppgifter om ändrings- och reparationsarbeten vid dammen, ändringar i övervakningen, ändrade kontaktuppgifter...	Rekommendation om att uppgifter skall lämnas på elektronisk väg, information om ansökan om användningsrätter till datasystemet och om systemets användning
Straff	-	
Bemyndigande att utfärda förordning	-	
Ikraftträdande	Klassificeringen av gamla dammar	

MMM:n vuonna 2007 julkaisemat työryhmämuistiot

- 2007:1 Maatalouspolitiikan vaihtoehdot -työryhmä
Loppuraportti
ISBN 978-952-453-314-0
- 2007:2 Peltobiomassa, liikenteen biopolttonesteet ja biokaasu -jaosto
Loppuraportti
ISBN 978-952-453-315-7
- 2007:3 Patoturvallisuustyöryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-317-1

ISBN 978-952-453-334-8
ISSN 0781-6723