

## JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2009 rd

### Regeringens proposition med förslag till dammsäkerhetslagen

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 11 december 2008 en proposition med förslag till dammsäkerhetslagen (RP 214/2008 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

##### *Utlåtande*

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (MiUU 7/2009 rd) återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- vattenöverinspektör Leena Westerholm, jord- och skogsbruksministeriet
- gruvöverinspektör Pekka Suomela, arbets- och näringsministeriet
- miljøråd Jukka Matinvesi, miljöministeriet

- utvecklingsingenjör Mikko Sulkakoski, Tavastlands miljöcentral
- avdelningschef Kari Pehkonen, Kajanalands miljöcentral
- överingenjör Anne-Mari Lähde, Säkerhetsteknikcentralen (TUKES)
- överingenjör Risto Kuusiniemi, Finlands miljöcentral
- miljödirektör Johanna Ikävalko, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- produktionschef Seppo Voutilainen, Kaivannaisteollisuusyhdistys ry.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Finlands Kommunförbund
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny dammsäkerhetslag som ska ersätta den nuvarande lagen från 1984. Syftet med propositionen är att garantera att dammarna är säkra genom tydligare och mer konsekvent lagstiftning om dammsäkerhet. Propositionen beaktar att de nuvarande dammarna är gamla och i behov av grundlig renovering och att det är nödvändigt att reagera på förändringar i klimatet och vattenförhållandena. Propositionen är en del av en större helhet som syftar till att

förbättra beredskapen för förändringar i väder- och vattenförhållandena, i synnerhet extrema fenomen som blir allt vanligare, och på så sätt främja anpassningen till klimatförändringen. Andra pågående lagstiftningsprojekt som tjänar samma syfte är en revision av systemet med ersättning för översvämningsskador och genomförandet av EU:s översvämningsskadedirektiv.

Genom propositionen harmoniseras lagstiftningen om dammsäkerhet med bästa fungerande

metoder som delvis har utvecklats utan stöd i lagstiftningen. Nuvarande metoder baserar sig på jord- och skogsbruksministeriets anvisningar för dammsäkerhet. Trots att anvisningarna i praktiken följs väl är de inte juridiskt bindande. Avsikten är att befästa praxis genom att ta in grundläggande bestämmelser om dammägarens ansvar och skyldigheter i den nya dammsäkerhetslagen.

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

Något tillståndsförfarande tas inte in i lagen, utan tillståndsplikt för anläggande av dammar ska fortfarande basera sig på andra lagar, i första hand vattenlagen, miljöskyddslagen och markanvändnings- och bygglagen. Lagförslaget kom-

pletterar dem med dammsäkerhetsaspekter som bör beaktas i tillståndsförfarandet.

Dammarna föreslås bli indelade i tre klasser enligt den skaderisk de medför. Klassen inverkar bl.a. på de utredningar som krävs av dammägaren, de säkerhetssystem som krävs vid dammen och de inspektioner som utförs vid dammen.

Genom propositionen uppdateras också sambandet mellan dammsäkerhetslagstiftningen och annan lagstiftning och klarläggs olika aktörers ansvar för beredskapen för olyckor och i olycksituationer.

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

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

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Den nu gällande dammsäkerhetslagen (413/1984) är från 1984; i lagstiftningshänseende ingår där legislativt föråldrade inslag och den stämmer inte i alla delar överens med nuvarande dammsäkerhetspraxis som uppstått utan egentligt stöd i lagstiftningen. Lagen gäller omkring 500 dammar, flertalet av dem dammar i vattendrag och omkring 60 av dem avfallsdammar. Dessutom räknas olika slag av översvämningssvallar till dammar. De flesta av våra dammar i vattendrag har byggts på 1940- och 1970-talen och därmed kräver deras tekniska livslängd många slag av grundliga reparationer och förbättringar av dammsäkerheten.

Dammsäkerhetslagen är till sin allmänna karaktär teknisk speciallagstiftning om dammkonstruktioner och avser att minska och hindra ris-

kerna för människor, egendom och miljön i olycksituationer. Lagstiftningens centrala uppgift är att genom myndighetstillsyn se till att dammarna är säkra i alla faser av sin livscykel, alltså när de anläggs, underhålls och används. I lagen ingår fortfarande inte något särskilt tillståndsförfarande för uppdämning, utan uppdämningen av vattendragen regleras särskilt i vattenlagen och uppdämningen av avfall i miljövårdslagen, precis som förr. Utskottet anser att det för en samlad hantering av dammsäkerhetsriskerna är lämpligt att följa regeringens förslag och bredda dammsäkerhetslagens räckvidd så att den också omfattar ovanjordiska dammar i gruvdrift och översvämningssvallar.

Behovet av att vidareutveckla dammsäkerhetslagstiftningen ökar sannolikt i framtiden i den takt klimatförändringen orsakar fler extrema fenomen i väder- och vattenförhållandena. För att anpassa oss till klimatförändringen måste vi räkna med allt häftigare översvämningar och med att effektivt motarbeta deras negativa konsekvenser. Eventuella risker med dammarna

kan minskas genom bättre dammsäkerhetsbestämmelser och tillsyn.

Det har funnits risksituationer med dammkonstruktionernas hållfasthet hos oss, där gällande tillsyns- och inspektionsmetoder inte har räckt till för att avslöja riskerna. Dammkonstruktionernas hållfasthet har länge varit ett problem till exempel vid det konstgjorda vattenmagasinet i Uljua, som stod färdigt 1970. Dammkonstruktionen i Uljua består av två jorddammar med en sammanlagd längd av omkring 8 km. Den andra jorddammen i Uljua (Tulisaari damm) har två gånger varit nära att brista. Första gången var direkt efter anläggandet vid påfyllning av det konstgjorda vattenmagasinet då det uppstod en erosionspricka genom dammens övre del. Orsaken var uppenbarligen att tätningen av dammens övre del misslyckades. Den andra risksituationen inträffade 1990, då erosionen satte in genom krosszonen i berget och fortskred hela vägen genom dammen med kraftig genomsippling och erosion som följd. Efter störningarna utfördes reparationer och förbättringar på dammarna. För dammen i Uljua har en konditionsbedömning gjorts 2005. Då konstaterades det så stora tekniska brister i jorddammarna att de inte kunde klassas som säkra. Utifrån konditionsbedömningarna har omfattande renoveringsarbeten satts in. Dessutom påtalades sådana aspekter vid bedömningen som hindrar en säkerhetskontroll av dammen i Uljua och som är till skada för verksamheten vid en eventuell brådskande renovering. Utskottet kräver att dammarnas och uppdamningsvallarnas säkerhet tillgodoses bättre under anläggande och användning, framför allt med hjälp av riskbedömningar.

Den föreslagna lagen har i princip bredare räckvidd än den nuvarande. Den gällande dammsäkerhetslagen utesluter i regel under tre meter höga dammar från tillämpningen. Enligt propositionen ska dammar inte längre uteslutas på grund av sin höjd. Skyldigheten att klassificera dammar och de skyldigheter som klassificeringen medför för ägaren kommer i princip ändå inte att utvidgas. Dammsäkerhetsmyndigheten ska fortsatt fatta beslut om klassificeringen bara för de dammar den har kännedom om och som even-

tuellt kan innebära en sådan skaderisk som avses i lagen. Det är viktigt att ofarliga dammar som inte medför någon skaderisk lämnas utanför klassificeringen, anser utskottet.

Med avvikelse från den gällande dammsäkerhetslagen föreslås den nya bli tillämpad också på ovanjordiska gruvdammar. Utskottet hänvisar till det som sagts ovan och menar att det är helt motiverat att utsträcka lagen till gruvdammar, eftersom de till sin karaktär inte avviker från avfallsdammar. Gruvdammar är i regel avfallsdammar inom ett utmål eller dammar i vattendrag inom ett utmål som används för vattentäkt. Myndighetstillsynen över ovanjordiska gruvdammar har tidigare varit överlappande i vissa delar och därför är det lämpligt att tillsynen över gruvdammar förenas med den allmänna dammtillsynen. Vid tillsyn är kraven på gruvdammar i princip de samma som för andra dammar, konstaterar utskottet.

I 9 § 1 mom. i den föreslagna lagen sägs det att dammägaren i en ansökan om tillstånd för anläggande av en damm i tillräcklig omfattning ska redogöra för den skaderisk som dammen medför och hur den inverkar på dimensioneringsgrunderna för dammen. Men när tillstånd ska sökas enligt vattenlagen (264/1961) eller miljövårdslagen (86/2006) har planeringen av dammen ofta inte nått ett så detaljerat stadium att ett klassificeringsbeslut för dammen skulle kunna fattas, utan för det krävs det närmare konstruktionsplaner. Skaderisken bör i alla fall absolut bedömas tillräckligt ingående redan när tillstånd söks.

Utifrån 9 § 3 mom. ska dammsäkerhetsmyndigheten i sitt utlåtande i förekommande fall göra en bedömning av dammens dimensionering med avseende på dammsäkerheten. Med en bedömning av dimensioneringen avses den hydrologiska dimensioneringen men också alla faktorer som har med dimensioneringen av dammkonstruktionerna att göra. I bedömningen bör de specifika dimensioneringskraven på varje damm vägas in.

Åtgärderna för att ta i drift en damm bör beskrivas i ett dammprogram, som ska godkännas av dammsäkerhetsmyndigheten före idrifttag-

ningskontrollen. I programmet redovisas dammens skick, och alla faktorer som inverkar på dammsäkerheten ska beaktas på behörigt sätt. Kontrollprogrammet kan i förekommande fall inbegripa en plan för årliga och återkommande inspektioner av dammen.

Närmare bestämmelser om säkerhetsarrangemangen ska enligt 16 § i dammsäkerhetslagen utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt förordningsutkastet i propositionen ska dammägaren vidta varningsåtgärder och andra åtgärder för att avvärja en fara till exempel för dem som befinner sig nedströms om dammen eller den fara som ofog medför för dammsäkerheten. Utskottet poängterar att markägare och andra parter skyndsamt måste underrättas om omständigheter eller exceptionella situationer som hotar dammsäkerheten. Det finns all anledning att förbättra informationsgången mellan dammägaren och olika intressegrupper. Den regionala miljöcentralen är dammsäkerhetsmyndighet och bör i framtiden se till att informationen mellan olika målgrupper fungerar.

Förändringar i markanvändningen betyder en hel del utmaningar för dammsäkerheten. Genom markanvändnings- och bygglagen bör det ses till att riskerna med dammar blir beaktade i planläggningen och att byggandet inte styrs för nära eventuella dammriskområden. Genom föregående planläggning bör det också ses till att översvämningvallars eventuella översvämningseffekt inte medför problem för vattenvårdsåtgärder som vidtas med miljöstöd för jordbruket.

Jord- och skogsbruksministeriet har utifrån sina beslut med stöd av lagen om miljöförvaltning koncentrerat ansvaret för de tillsynsuppgifter enligt dammsäkerhetslagen som hör till de regionala miljöcentralerna till Tavastlands, Norra Savolax, Västra Finlands, Kajanalands och Lapplands miljöcentraler. Den regionala miljömyndigheten ska fortsatt vara tillsynsmyndighet enligt dammsäkerhetslagen. Regeringens avsikt är att dammsäkerhetsärendena koncentreras ytterligare inom miljöförvaltningen. Det är viktigt att trygga resurserna för dammsäkerhetsfrågor

och att miljöförvaltningen har kvar sin special-expertis på området och att det samtidigt ska ses till att tillräckligt många nya dammsäkerhetsexperter utbildas och att expertisen på området utvecklas.

Jord- och skogsbruksministeriet har gjort utskottet uppmärksamt på en detalj i propositionen som gäller överföring av dammsäkerhetsmyndighetens uppgifter från en miljöcentral till en annan. Utskottet föreslår i detaljmotiven att 5 § kompletteras till denna del.

### *Detaljmotivering*

*5 § Myndigheter.* Utskottet föreslår ett nytt 3 mom. i paragrafen. I 5 § föreslås bli föreskrivet om myndigheterna, som ska vara jord- och skogsbruksministeriet till den del det gäller ansvaret för allmän styrning, uppföljning och utveckling och den regionala miljöcentralen när det gäller ansvar för dammsäkerheten. I motiven till 5 § framhålls det att jord- och skogsbruksministeriet med stöd av lagen om miljöförvaltningen har koncentrerat skötseln av dammsäkerhetsfrågorna till vissa regionala miljöcentraler. Avsikten är att ministeriet fortfarande ska bestämma vilka regionala miljöcentraler som uttryckligen ska vara dammsäkerhetsmyndigheter. I en proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd) som riksdagen har under behandling föreslås att lagen om miljöförvaltningen ska upphävas och därmed bör 5 § i dammsäkerhetslagen enligt utskottets mening lämpligen kompletteras med en bestämmelse om att uppgifterna kan föras över från en miljöcentral till en annan. Utskottet föreslår ett nytt 3 mom. om detta i paragrafen.

*6 kap. Tillsyn och tvångsmedel.* Utskottet föreslår att ändringssökande stryks i paragrafen, eftersom det inte finns några bestämmelser om ändringssökande i kapitlet. För ändringssökande i dammsäkerhetslagen gäller förvaltningsprocesslagen (586/1996) generellt.

**Förslag till beslut**

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

*att lagförslaget godkänns enligt propositionen men 5 § och rubriken för 6 kap. med ändringar:*

5 §

*Myndigheter*

(1 och 2 mom. som i RP)

*Jord- och skogsbruksministeriet kan bestämma att en regional miljöcentral ska vara dammsäkerhetsmyndighet inom en annan regional miljöcentral verksamhetsområde. (Nytt)*

**6 kap.**

**Tillsyn och tvångsmedel (utesl.)**

Helsingfors den 15 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent  
medl. Susanna Haapoja /cent  
Hannu Hoskonen /cent  
Anne Kalmari /cent  
Johanna Karimäki /gröna  
Lauri Kähkönen /sd  
Esa Lahtela /sd

Mats Nylund /sv  
Petri Pihlajaniemi /saml  
Erkki Pulliainen /gröna  
Kari Rajamäki /sd  
Arto Satonen /saml  
Katja Taimela /sd  
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.