



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060107

DOM
2018-06-21
Stockholm

Mål nr
M 1997-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-02-06 i mål nr M 901-16, se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Värmlands län
651 86 Karlstad

Motpart

Fortum Sverige AB, 556006-8230 (tidigare Fortum Generation AB)
c/o Fortum Service AB
115 77 Stockholm

Ombud: Jur.kand. CJR

SAKEN

Dammsäkerhetsklassificering avseende Hagforsdammen i Hagfors kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1399077

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Värmlands län har yrkat att mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut den 18 december 2015, dnr 535-8337-2015, eller, i andra hand, undanröja mark- och miljödomstolens dom och återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt behandling.

Fortum Sverige AB har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har i huvudsak vidhållit det som myndigheten anförut i sitt beslut och mark- och miljödomstolen samt tillagt bl.a. följande:

Eftersom det är fråga om tillämpning av ny lagstiftning borde målets svårighetsgrad ha föranlett att målet i mark- och miljödomstolen avgjordes i den sammansättning som anges i 2 kap. 4 § första stycket och 6 § andra stycket lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, LOM, dvs. en lagfaren domare, ett tekniskt råd och två särskilda ledamöter.

Fortum har anförut i huvudsak detsamma som i mark- och miljödomstolen.

REMISSYTTRANDE

Mark- och miljööverdomstolen har begärt att Svenska kraftnät ska yttra sig i målet. I yttrandet har myndigheten anförut att den i likhet med Fortum och mark- och miljödomstolen bedömer att risken för förlust av människoliv till följd av ett dammhaveri är försumbar när det gäller Hagfors regleringsdamm och kanalbanken.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har denna dag meddelat dom i ytterligare två mål om dammsäkerhetsklassificering (mål nr M 1990-17 och M 1995-17).

Sammansättningen i mark- och miljödomstolen

Enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § första stycket LOM ska mark- och miljödomstolen i mål som överklagats dit bestå av en lagfaren domare och ett tekniskt råd. Om målets svårighetsgrad eller omfattning föranleder det, får rätten enligt paragrafens andra stycke i stället ha den sammansättning som anges i 2 kap. 4 § första stycket LOM, dvs. en lagfaren domare, ett tekniskt råd och två särskilda ledamöter.

I detta fall gör varken målets svårighetsgrad eller omfattning att mark- och miljödomstolen borde ha haft någon annan sammansättning än den som anges i huvudregeln. Det har således inte förekommit något rättegångsfel som medför att mark- och miljödomstolens dom ska undanröjas och målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt behandling.

Dammsäkerhetsklassificering

Mark- och miljööverdomstolen ska pröva om ett dammhaveri vid regleringsdammen eller kanalbanken kan medföra en risk för förlust av människoliv som inte är försumbar och om dammen därför ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass B i stället för C.

Av utredningen i målet framgår att ett dammhaveri i regleringsdammen skulle medföra att gång- och cykelvägen som går över dammen skärs av. Att ett brottförlopp skulle vara så hastigt att en person som befinner sig på bron över dammen inte hinner sätta sig i säkerhet bedöms i utredningen som osannolikt. Gång- och cykelvägen har god sikt och trafikanternas hastighet är låg, varför risken att en cyklist eller fotgängare inte skulle uppmärksamma att bron är bortspolad bedöms som försumbar. Vid en hög-flödessituation finns en risk att vatten vid ett dammhaveri kan överströmma den ledmur som skyddar järnverksområdet och därmed kan vatten strömma in på området. Vid en sådan situation byggs dock flödet upp under lång tid och beredskapen vid

järnverket kan förutsättas vara hög. Höjningen av vattennivån har beräknats till en decimeter och den inströmmande vattenmängden blir därmed begränsad. Risken för förlust av människoliv vid ett haveri i regleringsdammen bedöms i utredningen sammantaget som försumbar

Vid ett haveri i kanalbanken kan det enligt utredningen vara antingen själva kanalbanken eller den ledmur som finns i nedströmsdelen av kanalen som går till brott. Vid brott i själva kanalbanken är det ett bostadshus som är primärt skadeobjekt. Kanalbanken är endast cirka en meter hög och utflödet vid ett dammbrott blir därmed begränsat. Flödet bedöms inte påverka bostadshuset direkt men skador av ekonomisk art kan uppstå. Ett haveri vid ledmuren uppges kunna inträffa vid långvarig överströmning. En eventuell påverkan på skolbyggnaden kommer då inte plötsligt och beredskapen under sådana förhållanden kan antas vara hög. Risken att människor kommer att befinna sig i området bedöms därmed som försumbar.

Mark- och miljööverdomstolen finner att utredningen i målet ger stöd för att risken för förlust av människoliv i samband med ett dammhaveri är försumbar. Mark- och miljööverdomstolen instämmer alltså i mark- och miljödomstolens bedömning att regleringsdammen och kanalbanken ska vara klassificerade i dammsäkerhetsklass C. Länsstyrelsens överklagande ska därför avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Per Sundberg, Mikael Hagelroth och Ingrid Åhman, referent, samt tekniska rådet Dag Ygland.

Föredragande har varit Mathilde Degerfeldt.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-02-06
meddelad i
Vänersborg

Mål nr M 901-16

KLAGANDE

Fortum Generation AB, 556006-8230
115 77 Stockholm

Ombud: Jur. kand. CJR

MOTPART

Länsstyrelsen i Värmlands län
651 86 Karlstad

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Värmlands län beslut den 18 december 2015, i ärende nr 535-8337-2015

SAKEN

Dammsäkerhetsklassificering avseende Hagforsdammen i Hagfors kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar Länsstyrelsen i Värmlands län beslut den 18 december 2015, i ärende nr 535-8337-2015, och förklarar att Hagforsdammen ska vara dammsäkerhetsklassificerad i dammsäkerhetsklass C.

BAKGRUND/

Länsstyrelsen i Värmlands län beslutade den 18 december 2015 att Hagforsdammen i Hagfors kommun skulle klassificeras i dammsäkerhetsklass B.

YRKANDEN M.M.

Fortum Generation AB (Fortum) har yrkat att domstolen upphäver länsstyrelsens beslut om klassificering och fastställer den klassificering som föreslagits av bolaget nämligen dammsäkerhetsklass C.

Fortum har anfört huvudsakligen följande. Fortum redovisade den 26 november 2015 till länsstyrelsen förslag till dammsäkerhetsklass baserad på samtidigt redovisad konsekvensutredning. Enligt förslaget skulle den berörda dammen klassificeras med bokstaven C. Den samlade bedömningen är att sannolikheten för förlust av människoliv är försumbar vid dammhaveri i både regeringsdammen och kanalbanken. Ett dammhaveri för båda dammarna kan leda till betydande lokala konsekvenser och störningar, dock med måttlig betydelse från samhälls- synpunkt. Fortum vidhåller sina redovisade bedömningar till grund för föreslagen klassificering samt anser att länsstyrelsens anförda bedömningar och överväganden inte är riktiga. Beslutet är därför på anförda grunder felaktigt.

Länsstyrelsen har motsatt sig Fortums yrkande och har i yttrande kommenterat den dokumentation Fortum hänvisat till och har härutöver anfört bl.a. följande. Det är i målet ostridigt att ett dammhaveri vid Hagforsdammen kan komma att skada eller skära av den gång och cykelväg som ligger på anläggningen. Det är också ostridigt att det nedströms dammen och invid kanalbanken ligger ett skolområde samt att industriområdet kan komma att översvämmas. Utgångspunkten för bedömningen av konsekvenserna av ett dammhaveri är värsta troliga scenario. (Vägledning avseende Affärsverkets svenska kraftnät föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning enligt 2 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet, 2015/128 s. 10). Av kommentaren till bestämmelsen i 11 kap. 24 § miljöbalken framgår bland annat följande. ”Förlust av människoliv ska dock alltid beaktas. Endast då risken för förlust av människoliv är försumbar ska denna konsekvens inte beaktas, vilket

framgår av tredje stycket. Vid bedömningen om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv, enligt punkten 1, ska alltså varje risk som inte kan anses försumbar beaktas. Vid bedömningen ska man därför utgå från huruvida människor normalt kan förväntas vistas i det område som kommer att översvämmas vid ett dammhaveri. Om det är fråga om bebyggda områden med bostadshus, arbetsplatser, andra byggnader eller samlingsplatser där människor normalt vistas föreligger det alltid en påtaglig risk för förlust av människoliv. Detsamma gäller välbesökta friluftsområden där människor kan förväntas vistas mer frekvent.” (Prop. 2013/14:39 s. 59.) Av Vägledning avseende Affärsverkets svenska kraftnät föreskrifter och allmänna råd om konsekvensutredning enligt 2 § förordningen (2014:214) om dammsäkerhet, 2016/726 framgår att vid bedömningen om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv ska man utgå från värsta troliga dammhaveri och beräkning av dammbrottsflöde nedströms dammen tas normalt fram för alla dammar som ska utredas inom anläggningen. Normalt behöver antaganden om värsta dammhaveri vid både normala flödesförhållanden och vid höga flöden göras. Vid bedömningen om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv ska man utgå om människor normalt kan förväntas vistas i det område som kommer att översvämmas vid ett dammhaveri eller i anslutning till dammanläggningen. Om det är fråga om exploaterade områden med mycket infrastruktur och bebyggelse i övrigt, bebyggda områden med bostadshus, arbetsplatser, andra byggnader eller samlingsplatser där människor normalt vistas föreligger det påtaglig risk för förlust av människoliv. Vissa dammhaverier kan medföra skador på infrastrukturen genom att vägar, broar, järnvägar, elledningar, telekommunikationsanläggningar och liknande spolas bort eller skadas svårt. När sådana materiella skador uppstår kan de även förorsaka förlust av människoliv och allvarliga personskador. Försumbar risk för människoliv kan vara en korrekt bedömning om det endast finns exempelvis svampplockare i skogen eller liknande kan beröras av dammhaveriet vilket inte endast är fallet i nu aktuellt mål. Möjlighet till evakuering ska bedömas med stor försiktighet. Fortum har anfört att sikten är bra och att hastigheten för trafikanterna är låg. Detta antagande kan vara både felaktigt och är missvisande. Ett dammhaveri kan komma plötsligt vid dålig sikt en mörk och regnig eftermiddag då trafikintensiteten är hög i de centrala delarna av

samhället och då produktionen vid industrin är i full gång samtidigt som barnen slutar skolan. Bolagets inlägga ger ett övergripande intryck av att konsekvenserna av en högflödessituation som medför dammhaveri kan begränsas till följd av beredskapsplaner, räddningstjänst och åtgärder som kan vidtas för att begränsa skador. Om ett haveri skulle inträffa ligger det i allas intresse att beredskapsåtgärder vidtas skyndsamt och att räddningstjänsten snabbt kan fullgöra sina uppgifter. Det kan emellertid inte förutsättas att beredskapsplaner aktiveras i tid, att räddningstjänsten utan hinder kan fullgöra sina uppgifter och att skadebegränsande åtgärder hinner vidtas i tid. Incidenter som länsstyrelsen hanterat visar att trots övervakningsutrustning och handlingsplaner uppkommer farliga situationer till följd av exempelvis tekniska fel eller att personal fattar beslut som i ett senare skede visar sig vara felaktiga. Incidenterna visar också vad som bör tas med i en bedömning av vad som kan vara en trolig orsak till att värsta troliga scenario uppkommer. Det förefaller rimligt att anta att risken att fatta sådana felaktiga beslut eller göra felaktiga prioriteringar är högre vid en högflödessituation när påfrestningarna på anläggningar, utrustning, personal samt kommunikationssystem och annan infrastruktur är högre än normalt. Sådana felaktiga beslut kan medföra att dyrbar tid, som skulle kunna användas för exempelvis evakuering och skadebegränsande åtgärder, går förlorad. Mot bakgrund av ovanstående förefaller det inte rimligt att förlita sig på att beredskapsplanen aktiveras i tid och att alla nödvändiga åtgärder för att förhindra eller begränsa skador hinner vidtas innan det är för sent. Det förefaller inte heller rimligt att anta att risken för förlust av människoliv är försumbar. De konsekvenser som kan förutses vid ett dammhaveri vid Hagforsdammens regleringsdamm inbegriper en icke försumbar risk för förlust av människoliv. En lägre dammsäkerhetsklass än B skulle kunna innebära att ett korrekt säkerhetsledningssystem inte upprättas för Hagforsdammen. Även kontrollen av dammen skulle bli lidande liksom beredskapen vid ett dammhaveri. Länsstyrelsens möjligheter att tillsynas densamma skulle minska. Mot bakgrund av vad som anförts ovan och vad som framgår av myndighetens nu överklagade beslut anser länsstyrelsen att dammen vid Hagforsdammen ska klassificeras i dammsäkerhetsklass B. Vad som i övrigt framkommit i målet föranleder inte någon annan bedömning.

DOMSKÄL

Inledningsvis anser mark- och miljödomstolen att länsstyrelsens beslut vad avser dammsäkerhetsklassificering medför en sådan rättslig verkan att beslutet ska anses överklarbart.

I 11 kap. 24 § miljöbalken anges att dammar ska klassificeras i en dammsäkerhetsklass om vissa förutsättningar föreligger, nämligen om ett dammhaveri kan medföra någon, några eller alla de konsekvenser som nämns i punkterna 1-7.

Dammar som ska klassificeras enligt 11 kap. 24 § miljöbalken ska enligt 25 § samma kapitel klassificeras i någon av dammsäkerhetsklasserna A, B eller C. Klassificeringen ska ske utifrån allvaret av de samhälleliga konsekvenser som ett dammhaveri kan få. Det är allvaret av de sammanlagda konsekvenserna av ett dammhaveri som ska bedömas.

Vad gäller frågan om vilken dammsäkerhetsklass som den i överklagandet aktuella dammen ska placeras i framgår av 11 kap. 25 § miljöbalken att detta är beroende av utseendet och omfattningen av de skador som kan komma i fråga vid ett dammhaveri. I paragrafens sista stycke understryks att om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv och risken för detta inte är försumbar ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B.

Av utredningen som Fortum redovisat framgår att påverkan på de samhällsintressen som ett dammhaveri skulle medföra får anses begränsade.

Resultatet av bedömningen enligt 11 kap. 25 § sista stycket miljöbalken är i det här fallet helt avgörande för vilken dammsäkerhetsklass som Hagforsdammen ska åsättas. Det är verksamhetsutövaren som på sedvanligt sätt har att visa att förutsättningarna för en viss dammsäkerhetsklass är uppfyllda.

Finns det då risk att någon människa kan förolyckas i samband med ett dammhaveri?

Fortum har i utredningar redovisat bl.a. följande: Gång- och cykelväg över dammen kommer att skäras av vid ett dammhaveri. Sikten är dock bra och hastigheten på trafikanterna låg. I en högflödessituation kan vatten rinna in på industriområdet till följd av enbart grundflödet. Ett dammbrott i en högflödessituation kan leda till en flödesökning in mot järnverksområdet. Vattnet kommer redan innan ett dammbrott att ligga nära eller över ledmurens krön och leda till att nivån vid ledmuren gradvis kommer att stiga med cirka 1 dm. I en sådan situation är beredskapen hög och flödet kommer inte att komma plötsligt.

Frågan om hur risken för förlust av människoliv vid dammbrott kan bestämmas har inte närmare berörts i förarbetena till aktuella bestämmelser i miljöbalken.

Den hantering och värdering av dammsäkerhet som sker i dag utgår från rekommendationer och vägledningar enligt RIDAS (Kraftföretagens riktlinjer för dammsäkerhet) anvisningar. Riktlinjerna får anses vara praxis och får även anses spegla vad som utgör bästa möjliga teknik.

I den tillämpningsvägledning som finns till konsekvensklassificering i RIDAS förs resonemang för att värdera risken för förlust av människoliv eller allvarlig personskada.

Av denna vägledning framgår att sannolikheten för förlust av människoliv är beroende av vattendjup och vattenhastighet. Studier visar att icke försumbar sannolikhet för förlust av människoliv föreligger vid vattendjupet 0,7 meter och vattenhastigheten 0,5 meter/sekund. Hänsyn bör även tas till andra faktorer som terrängförhållanden, vattenytans stigningshastighet, eventuell varningstid etc.

Vidare anges att sannolikheten för förlust av människoliv eller uppkomsten av allvarliga personskador kan reduceras genom aktiva åtgärder som evakuering samt

avstängning av vägar med hög trafikintensitet och viktiga järnvägar med personbefordran inom påverkat område. Möjligheten att genomföra dessa åtgärder är dock beroende av en väl fungerande samverkan med berörda myndigheter, effektiva varningssystem, god kunskap om vattnets utbredningshastighet och att tiden från dammbrottet till vattnets påverkan på platser där människor stadigvarande uppehåller sig etc. är tillräckligt lång. Bedömningen av förutsättningen för genomförande av ovanstående åtgärder får därför göras från fall till fall.

Mark och miljödomstolen finner inte skäl att inta en annan ståndpunkt vad gäller att värdera risken för förlust av människoliv än vad som framgår av RIDAS anvisningar.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan instämmer mark- och miljödomstolen i Fortums bedömning att risken för förlust av människoliv till följd av dammhaveri av Hagforsdammen får anses vara försumbar. Vad länsstyrelsen har anført ändrar inte domstolens bedömning. Länsstyrelsens beslut ska alltså ändras på så sätt att Hagforsdammen ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass C.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 427)

Överklagande senast den 27 februari 2017.

Susanne Mörkås

Roger Ödmark

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Susanne Mörkås, ordförande, och tekniska rådet Roger Ödmark. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.