

# ÚTTEKT BRUNAMÁLASTOFNUNAR VEGNA BRUNANS Á ATHAFNASVÆÐI HRINGRÁSAR EHF 22. NÓVEMBER 2004

Brunamálastofnun



Janúar 2005



**ÚTTEKT BRUNAMÁLASTOFNUNAR VEGNA BRUNANS Á  
ATHAFNASVÆÐI HRINGRÁSAR EHF 22. NÓVEMBER 2004**

**Janúar 2005**

# **Brunamálastofnun**

Skýrsla gefin út 21.01.2005

Ábyrgðarmaður: Björn Karlsson

Ritstjórn og umbrot: Almenna verkfræðistofan hf.

## Efnisyfirlit

1 Inngangur .....	3
1.1 Stutt yfirlit yfir skýrsluna .....	3
1.2 Helstu niðurstöður .....	4
2 Bruninn á athafnasvæði Hringrásar ehf. ....	5
2.1 Lýsing á byggingum og athafnasvæði Hringrásar .....	5
2.2 Eldvarnaeftirlit á svæði Hringrásar .....	6
2.3 Slökkvistarfið .....	7
2.4 Aðgerðir utan lóðar Hringrásar .....	9
2.5 Stjórnun á vettvangi .....	10
3 Brunavarnir hjá aðilum með sambærilegan rekstur .....	11
3.1 Almenn um söfnun dekkja .....	11
3.2 Athugun Brunamálastofnunar .....	11
3.2.1 Slökkviliðin .....	11
3.2.2 Þjónustuaðilar .....	12
3.2.3 Leyfi og eftirlit .....	12
3.3 Niðurstöður athugunar .....	12
4 Þvingunarúrræði slökkviliða .....	15
4.1 Almenn um störf eldvarnaeftirlits .....	15
4.1.1 Lagalegur bakgrunnur .....	15
4.1.2 Beiting þvingunarúrræða .....	15
4.1.3 Beiting dagsekta .....	16
4.2 Dæmi um ferli eldvarnaeftirlits .....	16
4.3 Heimild SHS til þvingunarúrræða hjá Hringrás ehf. ....	17
4.4 Mat á mögulegum þvingunarúrræðum .....	17
5 Samstarf eftirlitsaðila .....	19
5.1 Eftirlitsstofnanir með sambærilegum rekstri og Hringrásar ehf. ....	19
5.1.1 Eldvarnaeftirlit Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins .....	19
5.1.2 Vinnueftirlitið .....	19
5.1.3 Umhverfisstofnun .....	20
5.1.4 Umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur .....	20
5.1.5 Brunamálastofnun .....	20
5.2 Samvinna eftirlitsstofnana .....	21

---

5.3 Hvernig má auka samvinnu eftirlitsaðila.....	23
5.4 Framtíðarsýn.....	23
6 Niðurstöður.....	25
6.1 Úttekt á brunavörnum hjá aðilum með sambærilegan rekstur og Hringrás ehf.....	25
6.2 Framkvæmd eldvarnaeftirlits.....	26
6.3 Samvinna eftirlitsaðila.....	26
6.4 Samantekt.....	27
Viðauki A: Bréf frá umhverfissráðuneytinu.....	29
Viðauki B: Bréf SHS til Hringrásar ehf.....	31
Viðauki C: Svarbréf Hringrásar ehf. við bréfi SHS.....	33
Viðauki D: Bréf frá Fulltingi ehf.– lögfræðiþjónustu um heimildir SHS vegna Hringrásar ehf.....	35
Viðauki E: Skýrsla Slökkviliðs Höfuðborgarsvæðisins.....	37
Viðauki F: Þjónustuaðilar á söfnun og/eða förgun hjólbarða.....	41
Viðauki G: Listi yfir heilbrigðisfulltrúa og slökkviliðsstjóra sem haft var samband við.....	43
Viðauki H: Úrvinnslusjóður.....	45

## 1 Inngangur

Þann 24. nóvember 2004 sendi umhverfisráðuneytið bréf til Brunamálastofnunar. Bréfið var sent í framhaldi af brunanum á athafnasvæði Hringrásar ehf. þann 22. nóvember 2004 og óskaði ráðherra þar eftir að:

- gerð væri úttekt á brunavörnum og eldvarnaeftirliti hjá aðilum með sambærilegan eða hliðstæðan rekstur og Hringrás ehf.
- stofnunin kannaði í ljósi atburðarins hvort ástæða er til að breyta gildandi lögum og reglum um brunavarnir og eldvarnaeftirlit.
- skoðað væri sérstaklega hvort fyrirskrifa ætti nánari samvinnu við eftirlitsaðila til að tryggja skilvirkni við framvæmd brunavarna.

Samráð skildi haft við viðkomandi yfirvöld og eftirlitsaðila og nefndur skilafrestur úttektarinnar 16. janúar 2005. Ef ástæða þætti til áttu svo tillögur að breytingu laga og reglna að liggja fyrir 15. febrúar 2005.

Bréf umhverfisráðuneytisins má finna í viðauka A.

Við vinnslu þessarar skýrslu var haft samráð við eftirtalda aðila:

- Úrvinnslusjóð,
- Slökkvilið höfuðborgasvæðisins,
- Umhverfis- og heilbrigðisstofu Reykjavíkur,
- Vinnueftirlitið,
- Umhverfistofnun,
- Lögreglustjóran í Reykjavík,
- Almannavarnadeild Ríkislögreglustjórans.

### 1.1 Stutt yfirlit yfir skýrsluna

Í kafla 2 er brunanum hjá Hringrás ehf. lýst, rætt er um eldvarnaeftirlit vegna rekstrarins og slökkvistarfið sem og þær aðgerðir sem áttu sér stað utan lóðar Hringrásar í tengslum við brunann. Í kafla 3 er farið yfir brunavarnir hjá aðilum með sambærilegan rekstur. Þar er greint frá niðurstöðum könnunar sem gerð var með því að hafa samband við þjónustuaðila við förgun hjólbarða, slökkviliðin og flesta heilbrigðisfulltrúa á þeim stöðum þar sem eru söfnunar- og/eða förgunarstaðir fyrir dekk. Í kafla 4 er fjallað um þvingunarúrræði slökkviliða, kosti þeirra og galla. Í kaflanum er einnig farið yfir heimildir SHS til þvingunarúrræða í tilfalli Hringrásar ehf. Í 5. kafla er greint frá eftirlitsaðilum með sambærilegum rekstri og þeim sem rekinn er af Hringrás ehf. Fjallað er um samvinnu þessara aðila og hvernig megi bæta hana. Lokaorð eru í kafla 6.

## 1.2 Helstu niðurstöður

Ætla má að mjög lítil hættu sé á því að svipaðir atburðir og þeir sem Hringrásarbrunninn leiddi til geti gerst í hjá öðrum aðilum með sambærilegan rekstur. Hvergi var magn hjólbarða nálægt því eins mikið og hjá Hringrás, og á flestum öðrum stöðum eru efnin geymd í gámum eða í haugum fjarri íbúðabyggð.

Úttektin sem hér greinir frá takmarkaðist við meðhöndlun hjólbarða. Brunamálastofnun hefur ákveðið að gera nokkuð viðameiri úttekt þar sem litið verður sérstaklega til lagerhalds brennanlegra efna utanhúss. Þar mun ekki einungis verða litið til söfnunar og förgunar úrgangs, heldur einnig til framleiðslufyrirtækja sem hafa miklar birgðir af brennanlegum vörum utanhúss.

Mikilvægt er að upplýsa eldvarnaeftirlit sveitarfélaganna um þeirra ótvíræðu skyldu að bregðast við ef slökkviliðsstjóri telur um almannahættu sé að ræða, og hvetja eldvarnaeftirlit til að hafa grannt auga með þeirri frekar nýtilkomnu hættu í samfélaginu sem söfnun og meðhöndlun úrgangs er.

Ekki er nægjanlega ljóst til hvaða þvingunarúrræða slökkviliðsstjóri getur gripið ef brunahættan tengist rekstri og starfsháttum eins og t.d. umgengni á lóð. Skýra þarf slík úrræði í lögum um brunavarnir nr. 75/2000 þegar ekki er hægt að tengja brunahættuna við ákveðið mannvirki.

Mikilvægt er að rannsaka nánar hvaða mögulegar þvingunaraðferðir eru eldvarnaeftirliti nauðsynlegar til skilvirkari vinnubragða, án þess að íþyngja atvinnulífinu. Brunamálastofnun hyggst skoða slíka möguleika á árinu, í samvinnu við atvinnulífið og yfirvöld.

Mikilvægt er að auka upplýsingaflæði milli heilbrigðisnefnda og Umhverfisstofnunar annarsvegar og eldvarnaeftirlits hinsvegar, hvað varðar starfsleyfisveitingar vegna söfnunar, endurvinnslu eða förgunar brennanlegra efna. Æskilegt væri að koma á skilgreindu umsagnar- eða upplýsingaferli milli þessara eftirlitsaðila. Brunamálastofnun mun hafa samband við viðkomandi eftirlitsaðila með það að markmiði að slíku ferli verði komið á.

Ljóst er að eigendur og forráðamenn Hringrásar ehf. gerðu sér ekki nægilega grein fyrir lagalegri ábyrgð sinni hvað varðar brunavarnir og tryggðu ekki slíkar varnir þótt hættan væri augljós. Slíkt virðist nokkuð algengt í íslensku atvinnulífi og því mikilvægt að fræða eigendur atvinnufyrirtækja um eigin ábyrgð og auðvelda þeim að koma upp innra eftirliti með brunavörnum. Stefna Brunamálastofnunar er að endurskoða reglugerðir um eldvarnaeftirlit sveitarfélaga og eigið eldvarnaeftirlit eiganda með þetta að leiðarljósi.



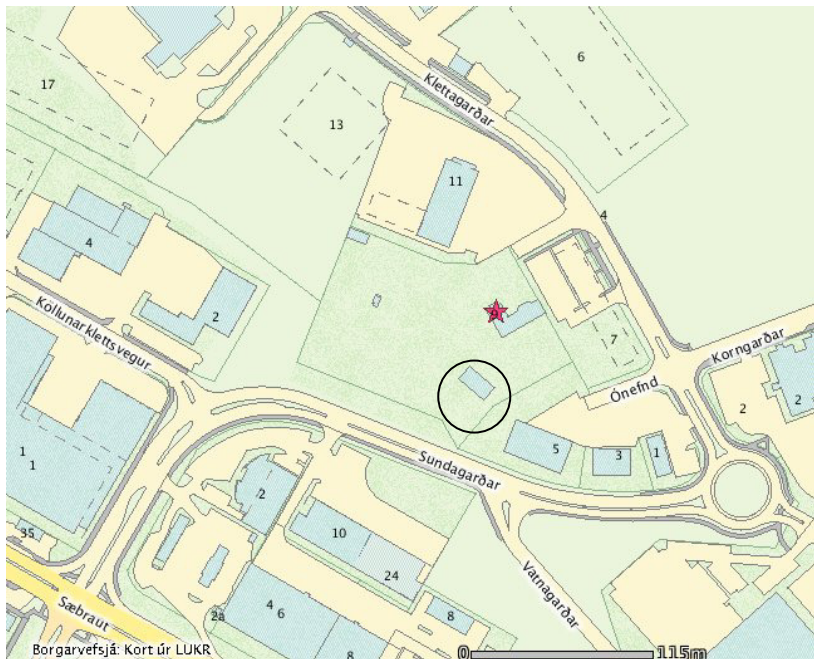
## 2 Bruninn á athafnasvæði Hringrásar ehf.

### 2.1 Lýsing á byggingum og athafnasvæði Hringrásar

Athafnasvæði Hringrásar sem hér um ræðir er lóðin Klettagarðar 9 sem er 13.529 m<sup>2</sup> að stærð og liggur á milli tveggja gatna, Klettagarða að norð -austan og Sundagarða að suð -vestan. Allmikill hæðarmunur er á milli lóðarinnar og Sundagarða sem nemur 10 – 15 m vaxandi til vesturs.

Lóðin er vinnslusvæði fyrir brotamálma og annan úrgang sem hæfur er til endurvinnslu og er stór hluti lóðarinnar notaður undir hauga af þessum efnum sem bíða pökkunar og brottflutnings. Stærð hauganna og staðasetning er mjög breytilegt frá einum tíma til annars en á loftmyndum má sjá að haugarnir eru að jafnaði mestir við lóðarmörkin að sunnan og vestan en minnstir eru þeir að norð-austan þar sem skrifstofuhúsið og aðkoman að lóðinni er. Efnið í haugunum getur verið margvíslegt (brotamálmar, timbur og bíldekk) og á brunatímanum voru á lóðinni um 2000 tonn<sup>1</sup> af tættum og heilum bíldekkjum, einkum á svæðinu sunnan og vestan við stálgrindarhúsið. Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfis- og heilbrigðisstofu Reykjavíkur brunnu um 300 tonn af gúmmídekkjum.

Varhugavert er að hafa mikla hauga af tættum dekkjum þar sem þekkt er að slíkt getur valdið sjálfsíkveikju og erlendis hafa meðal annars verið settar viðmiðunarreglur um að tætt dekk í fyllingum séu ekki í þykkari lögum en 3.0 m.



Mynd 2.1 Lóðin Klettagarðar 9, tekin úr Borgarvefsjón. Á lóðinni eru sýnd 4. hús/mannvirki. Skemman þar sem eldurinn kom upp í er merkt með hring.

Mikið ósamræmi er á byggingu lóðarinnar samkvæmt fasteignamatsskrá og borgarvefsjónni<sup>2</sup>.

Á lóðinni eru þrjú hús samkvæmt fasteignaskrá; 42 m<sup>2</sup> og 15 m<sup>2</sup> hús byggð árið 1969 og 370 m<sup>2</sup> skrifstofuhús byggt árið 1997. Borgarvefsjónin tilgreinir 4 hús á lóðinni og virðist sem stálgrindarskemmuna sem

<sup>1</sup> Fréttablaðið 24. nóvember

<sup>2</sup> Fasteignaskrá á [www.fmr.is](http://www.fmr.is) og borgarvefsjón á [www.rvk.is](http://www.rvk.is). Sótt 3. janúar 2005.

eldurinn kom upp í vanti í skrá Fasteignamatsins og þar með er ekki til opinbert brunabótamat á húsinu. Samkvæmt upplýsingum frá byggingarfulltrúa<sup>3</sup> er þetta hús ekki til í skrám embættisins og var ekki sótt um byggingarleyfi fyrir húsinu né greidd af því viðkomandi byggingarleyfisgjöld.



Mynd 2.2 Lóðin Klettagarðar 9. Loftmynd fengin hjá Loftmyndum ehf, tekin 10. ágúst, 2004.

Eldurinn kom upp í stálgrindarskemmuni sem stendur nálægt suðausturhlíð lóðarinnar og er merkt með hring á mynd 2.1 Skemman mælist liðlega 200 m<sup>2</sup> á korti Borgarvefsjárinnar og var notuð sem vinnuástaða fyrir starfseminna. Á mynd 2.2 sést að dekkjahaugurinn er orðinn það stór að hann nær upp á þak byggingarinnar sem síðar brann.

## 2.2 Eldvarnareftirlit á svæði Hringrásar

Samkvæmt lögum nr. 75/2000 um brunavarnir er það hluti af starfsskyldum slökkviliða að viðhafa eldvarnareftirlit með atvinnuhúsnæði í notkun. Á grunni eldri laga nr. 41/1992 voru settar tvær reglugerðir um eldvarnareftirlit: Reglugerð um eldvarnareftirlit sveitarfélaga með atvinnuhúsnæði sem tekið hefur verið í

<sup>3</sup> Tölvupóstur frá Þórði Búasyni dags. 5.1.2005

notkun. nr. 198/1994 og Reglugerð um eigið eldvarnaeftirlit eigenda og forráðamanna með brunavörnum í atvinnuhúsnæði nr. 200/1994

Samkvæmt gr. 6.7 í fyrrnefndri reglugerð skal skoða iðnaðar- og geymsluhús yfir 200 m<sup>2</sup> a.m.k. árlega hafi ekki komið fram verulegir annmarkar í fyrri skoðun sem eldvarnaeftirlitið skal fylgja eftir uns úr hefur verið bætt.

Í reglugerðunum er ekki tekið sérstaklega á umgengni á lóðum en í eldri reglugerð um brunavarnir og brunamál nr. 269/1978 var sérstakt ákvæði um slíka umgengni. Þegar sú reglugerð var felld úr gildi með setningu byggingarreglugerðar nr. 441/1998 kom í staðin almennt ákvæði í 2 tl. í gr. 137.1 sem segir um meginmarkmið brunavarna bygginga: „Að hætta á íkvikun mannvirkis frá eldi utan þess sé takmörkuð með fullnægjandi hætti.“

Þetta táknar að brunavarnir mannvirkja eftir byggingarreglugerð takmarkast ekki einvörðungu við brunavarnir í mannvirkinu sjálfu heldur taka þær einnig til brunavarna í umhverfinu. Húsráðandi skal því tryggja eftir því sem hægt er að ekki sé hætta á að eldur sem er utanhúss berist í húsið hvort heldur sem eldurinn er í nálægri byggingu eða lausamunum á lóð.

Á grundvelli ofangreindra laga og reglugerða sendi forvarnadeild SHS bréf<sup>4</sup> til Hringrásar dags. 4. júní 2004 þar sem bent var á að um almannahættu<sup>5</sup> gæti orðið að ræða ef það kviknaði í haugum af endurvinnanlegum efnum á lóð Hringrásar. Var forsvarsmönnum Hringrásar gefin frestur til 14. júní til að gera grein fyrir þeim ráðstöfunum sem Hringrás hyggst gera til að koma í veg fyrir almannahættu af völdum bruna í ofangreindum haugum.

Svar Hringrásar barst forvarnadeildinni með bréfi dags. 30.9.2004 þar sem kemur fram m.a. að birgðasöfnunin haustið 2004 hafi verið tímabundið ástand þar sem dekkjakurl hafi safnast upp en stefna fyrirtækisins sé að lágmarka birgðasöfnun. Jafnframt koma fram í bréfinu lýsingar á því hvernig fyrirtækið hyggst leysa þessi mál til framtíðar með því að hafa steypthólf á milli efnisflokka þannig að brunni berist ekki á milli hólfa og ósk um gott samstarf við slökkviliðið í framtíðinni.

Í bréfi Hringrásar til forvarnadeildar kom fram að í byrjun nóvember myndu dekkjabirgðir hafa minnkað umtalsvert og var ekki gerð athugasemd við þann frest. Fresturinn var hinsvegar nýlega útrunninn þegar bruninn varð og ekki komið til aðgerða af hálfu slökkviliðsstjóra.

## 2.3 Slökkvistarfið

Neyðarlínan fékk boð um eld í byggingu á svæði Hringrásar ehf. kl. 21:41:43 (samkvæmt upplýsingum úr útkallsgrunni). Vaktmaður á staðnum varð var við eldinn en þá var farið að loga upp úr einu horni byggingarinnar. Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins (SHS) var síðan boðað kl. 21:42:42 af neyðarlínunni. Fyrsta slökkvibifreið fór af stöð (Tunguháls) kl. 21:44:15 og var komin á staðinn kl. 21:51:53. Einnig var ræstur út mannaflí frá slökkvistöðvunum í Hafnarfirði og Skógarhlíð. Slökkvibifreið (612) af flugvelli var einnig boðuð síðar og hin slökkvibifreiðin (610) beðin að koma eftir að flugi væri hætt. Öll tæki SHS voru notuð eins og hægt var. Um leið og slökkvibifreiðin fá Tunguhálsi kom á staðinn var óskað eftir lítilli úthringingu (ein vakt til viðbótar boðuð til vinnu). Þegar slökkvibifreiðin frá Skógarhlíð var komin á staðinn og hægt var að fá betri yfirsýn yfir umfang atburðarins var óskað eftir stórrí úthringingu (allir starfsmenn boðaðir til vinnu).

<sup>4</sup> Bréfið er birt í heild í viðauka B og svarbréf Hringrásar í viðauka C

<sup>5</sup> Í skýringum með 164 gr. almennra hegningarlaga er almannahætta í sambandi við eldsvoða skýrð sem *hætta fyrir margskonar óákveðna hagsmuni margra manna*



Mynd 2.3 Slökkvistarf á lóð Hringrásar ehf.

Mynd Júlíus Sigurjónsson.

Fyrsti bíll var staðsettur austanmegin við svæðið og bíll tvö fyrir norðan svæðið. Fljótlega biður stjórnandi (50) lögreglu að stækka ytri lokun svæðis. Um kl. 22:00 er óskað eftir tækjum frá E.T. og upp úr því er óskað eftir aðstoð frá Brunavörnum Suðurnesja og þeir beðnir að þjóna svæði SHS frá stöðinni í Hafnarfirði. Um svipað leyti er einnig beðið um aðstoð frá slökkviliðinu á Keflavíkurflugvelli. Slökkvibifreiðar af Reykjavíkurflugvelli voru notaðar við að sprauta froðu á eldinn. Slökkvibifreiðin af Keflavíkurflugvelli kom kl. 00:32 og var sett strax í að sprauta froðu á eldinn. Frá slökkvibifreiðum SHS voru einnig lagðar handlínur sem farið var með inn á hauginn til að sprauta froðu. Líklega um kl. 01:00 var fengin aðstoð frá danska herskipinu Triton sem lá við bryggju og dældi það upp sjó en lagnir frá herskipinu voru tengdar við slökkvibifreiðina frá Keflavíkurflugvelli. Slökkvibifreiðin frá Keflavíkurflugvelli var á staðnum til kl. 18:00 þann 23. nóvember. Gröfur frá E.T. voru nær allan tíman að moka úr haugnum eftir að þær komu og fóru þær með efnið inn á lóðina hjá E.T. og þar var slökkt í dekkjunum með vatni.

Aðstoð var einnig fengin frá starfsmönnum hafnarinnar og slökkviliðsmenn frá Brunavörnum Suðurnesja komu og leystu menn af.

Mikinn reyk lagði mest allan tímann til suðvesturs og til vestsuðvesturs þegar á brunann leið. Þegar leið á nóttina versnaði veðrið með éljagangi og sterkum vindi.

Klukkan 22:40 bað Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins lögregluna að sjá um að rýma íbúðarhúsnæði ef þess þyrfti við Kleppsveg. Í framhaldi að því var haft samband við RKÍ um fjöldahjálparstöð og húsnæði, og aðstoð björgunarsveita við lögreglu.



Mynd 2.4 Tæki E.T. við slökkvistarfið.

Mynd Júlíus Sigurjónsson.

Stærstum hluta slökkvistarfs var lokið um kl. 08:00 að morgni þess 23. nóvember en eftir þann tíma var haldið áfram að moka úr haugnum með gröfum og efnið flutt á lóð E.T. og slökkt í því og síðan voru krabbar notaðir til þess að moka dekkjum aftur upp í haug. Slökkvistarfi lauk að mestu um kl. 06:00 24 nóvember en vakt var til klukkan 13:00.

Samkvæmt útkallsskýrslugrunni lauk slökkvistarfi kl. 12:27. þann 24.nóv. 2004.

Við slökkvistarfið slasaðist einn slökkviliðsmaður á hendi, fjórir fengu reykeið og lungnabólgu í kjölfarið. Þeir hafa allir náð sér og eru komnir til starfa á ný.

Lýsing á útkallinu frá SHS er í viðauka E.

## 2.4 Aðgerðir utan lóðar Hringrásar

Lögreglan lokaði vettvangi á hefðbundinn hátt í upphafi aðgerða. Þar sem mikinn svartann reyk lagði upp frá svæðinu var fljótlega ljóst að um mikinn bruna væri að ræða og mikinn mannskap þyrfti til björgunarstarfa. Fljótlega upp úr kl. 22:00 hóf lögreglan að skipuleggja sínar aðgerðir og viðbótar mannskapur byrjaði að koma inn um kl. 22:30. Lögreglan tók saman reykgrímur sem þeir áttu í sínum fótum. Lögreglan lokaði vettvangi síðan að mestu með lokunargrindum til að spara mannafla við að halda bílaumferð frá nærliggjandi umferðargötum. Lögreglumenn úr umferðardeild sáu um þessar lokanir. Þegar stjórnendur lögreglu komu á vettvang um kl. 22:50 var mikill reykur frá gatnamótum Sæbrautar og Laugarnesvegur og að gatnamótum Sæbrautar og Dalbrautar og jókst hann stöðugt. Óskað var síðan eftir því við fjarskiptamiðstöð lögreglu kl. 22:55 að rýma íbúðarhúsnæði á svæðinu.

Í framhaldi af því var haft samband við RKÍ um fjöldahjálparstöð, húsnæði fyrir íbúana og aðstoð björgunarsveita við lögreglu.

Fimmtán strætisvagnar voru fengnir frá Strætó og til að ferja fólkið. Sumir íbúa fóru á eigin faratækjum. Fólk var samt ekki þvingað til að yfirgefa húsnæði sitt. Um svipað leit og strætisvagnarnir fóru að koma voru björgunarsveitarmenn farnir að tínast á staðinn.

Þegar leið á var vettvangi lokað á mótum Sæbrautar og Kringlumýrarbrautar.

Rýming var framkvæmd þannig að tveir lögreglumenn ásamt einum eða tveimur björgunarsveitarmönnum fóru í hvern strætisvagn sem var notaður. Þessir aðilar notuðu reykgrímur. Lögreglubifreið var ekið með húsaagötum við Kleppsveg frá Laugarnesvegi að Dalbraut og var íbúum tilkynnt um rýminguna í gegnum gjallarhorn um að rýma húsnæðið og mæta í strætisvagna sem biðu fyrir utan. Tilkynningar voru einnig sendar í gegnum útvarp á íslensku og ensku. Einnig komu tilkynningar í sjónvarpi.

Óskað var eftir að fjöldahjálparstöð væri opnuð fyrir íbúa svæðisins kl. 23:14. Fyrir valinu varð Langholts-skóli. Talsverðan tíma tók að opna skólann en hann var opnaður um miðnættið. Rýming íbúa tókst vel og var henni lokið að mestu um kl. 01:00. Um tíma var gert ráð fyrir að flytja fleiri íbúa úr nærliggjandi götum á brott en til þess kom þó ekki.

Um tvö hundruð manns komu í fjöldahjálparstöðina um nóttina. Á þriðja tug starfsmanna frá Rauða krossinum tók á móti fólki. Á staðnum voru einnig lækna og hjúkrunarlið. Mikið var hringt í 1717, síma Rauða krossins, um kvöldið og fram eftir nóttu. Einnig brugðust leigubifreiðastjórar (Hreyfill) við og fluttu fólk til gistinga í gistihúsum víðsvegar um Reykjavík. Fjöldahjálparstöðin var síðan færð í KFUM- húsið næsta morgun.

Mikil bót var í því þegar bifreið með stjórnstöð Flugbjörgunarsveitarinnar kom á staðinn og var hún staðsett á gatnamótum Sæbrautar og Laugarnesvegur um kl. 02:00. Frá björgunarsveitum Slysavarnafélagsins Landsbjargar á höfuðborgarsvæðinu komu 86 menn á 13 björgunarsveitabifreiðum. Hluti þessara manna var til aðstoðar lögreglu og aðrir fóru í fjöldahjálparstöðina til aðstoðar.

Um nóttina var tvöföld vakt hjá lögreglu að störfum og fram eftir næsta degi.

Þar sem kennsla féll niður í Langholts-skóla og Laugalækjaskóla morguninn eftir brunann hafði það einhver áhrif á vinnu fólks og starf fyrirtækja þennan dag. Einnig voru einhver fyrirtæki lokuð einn eða fleiri daga vegna brunans og þurftu fyrirtæki að bregðast við því á einn eða annan hátt.

## 2.5 Stjórnun á vettvangi

Í 16. gr. laga um brunavarnir nr. 75/200, stendur eftirfarandi um skyldur slökkviliðsstjóra;

*„... Slökkviliðsstjóri stjórnar slökkvistarfi við eldsvoða og hefur stjórn á vettvangi við mengunaróhöpp á landi. Við þessi störf er löggæslulið og opinberir eftirlitsaðilar undir yfirstjórn slökkviliðsstjóra. Lögregla sér slökkviliði fyrir greiðum aðgangi að vettvangsstað, stöðvar umferð um nærliggjandi götur, girðir af svæði sem slökkvilið þarf til að gegna störfum sínum, verndar brunarústir sem rannsaka þarf eða bjarga verðmætum úr og varðveitir muni sem bjargað er frá bruna þar til þeir eru afhentir réttum aðila...“*

Í 1. grein laga um almannavarnir nr.30/1967 stendur; *„Hlutverk almannavarna er að skipuleggja og framkvæma ráðstafanir, sem miða að því að koma í veg fyrir, eftir því sem unnt er, að almenningur verði fyrir líkamstjóni eða eigna af völdum hernaðaraðgerða, náttúruhamfara eða af annarri vá, og veita líkn og aðstoð vegna tjóns, sem orðið hefur, enda falli þau störf ekki undir aðra aðila samkvæmt lögum.“*

Þar sem vá af völdum eldsvoða heyrir undir slökkvilið landsins, taldi slökkviliðsstjóri að stjórnun aðgerða á vettvangi ætti að vera á hendi Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. Var beðið um aðstoð frá fjöldamörgum aðilum, svo sem Rauða Krossi Íslands, Strætó, Höfninni, björgunarsveitum, einkaaðilum og öðrum slökkviliðum.

Klukkan 23.10 upplýsti Neyðarlínan bakvakt almannavarnadeildar Ríkislögreglustjórans um að rýming íbúðarahúsnæðis við Kleppsveg væri hafin og var þá tekin ákvörðun um að virkja samhæfingarstöð almannavarna. Slökkviliðsstjóri taldi að virkjun samhæfingarstöðvar almannavarna hafi styrkt aðgerðina og þannig hafi skapast góð yfirsýn yfir aðkomu og verkefni margra aðila.

Eftir brunann varð nokkur ágreiningur um hvort kalla hefði átt saman almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins vegna umfangs hans. Ekki er lagt mat á það hér hvort kalla hefði átt nefndina saman, en lögregla og slökkvilið eru hinsvegar sammála um að öll aðgerðin hafi gengið vonum fram. Störf opinberra aðila, starfsmanna fyrirtækja og sjálfboðaliða voru fúmlaus og öguð og hver maður gekk til þeirra verka sem honum voru ætluð.

Dómsmálaráðherra og umhverfisráðherra hafa falið Ríkislögreglustjóranum og brunamálastjóra að koma með sameiginlegar tillögur um samvinnu slökkviliðs og lögreglu við björgun fólks og eigna. Sú vinna hófst í september 2004.

### 3 Brunavarnir hjá aðilum með sambærilegan rekstur

Brunamálastofnun var falið að gera úttekt á brunavörnum og eldvarnaeftirliti hjá aðilum með sambærilegan eða hliðstæðan rekstur og Hringrás ehf. Þetta var gert með því að hafa samráð við Úrvinnslusjóð og hringja í þjónustuaðila í sambærilegum rekstri, sem og slökkvilið og heilbrigðiseftirlit á þeim stöðum þar sem slíkur rekstur er. Þar sem leyfisveitingar vegna rekstursins er í höndum Umhverfisstofnunar var einnig leitað upplýsinga hjá þeim.

#### 3.1 Almennt um söfnun dekkja

Úrgangur er orðinn eitt af helstu vandamálum nútímans og er förgun og endurnýting úrgangs orðinn stór þáttur í nútímapjöðfélagi. Með tilkomu laga nr. 162/2002 var farið að safna hjólbörðum og öðrum úrgangi og greiða fyrir. Söfnun hefur aðallega átt sér stað á árunum 2003 og 2004. Stjórn Úrvinnslusjóðs hefur ákveðið hvernig háttáð skuli söfnun og förgun notaðra hjólbarda. Gert er ráð fyrir því að hægt verði að skila hjólbörðum á gámastöðvar eða sorpmóttökur sveitarfélaganna. Úrvinnslusjóður gerir síðan samninga við fyrirtæki sem vilja taka að sér að safna saman hjólbörðum frá þessum stöðum og koma þeim til förgunar, endurnýtingar eða endurnotkunar hjá þriðja aðila í samræmi við lög og reglur sem gilda um ráðstöfun notaðra hjólbarda. Hjólbörðum er safnað á gámastöðvum, þar til gerðum svæðum og á nokkrum urðunarstöðum landsins. Dekk eru einnig brennd til orkunýtingar í þremur brennslustöðvum. Frekari upplýsingar um starfsemi Úrvinnslusjóðs er að finna í viðauka H.

#### 3.2 Athugun Brunamálastofnunar

Brunamálastofnun hafði samband við Úrvinnslusjóð og þau fyrirtæki sem hafa samning um söfnun hjólbarda við Úrvinnslusjóð. Nöfn þessara fyrirtækja eru í viðauka F. Haft var samband við slökkviliðin á þeim stöðum (sjá viðauka G) þar sem söfnunar - og/eða förgunarstaðir eru fyrir dekk. Einnig var haft samband við flest heilbrigðiseftirlit og í framhaldi af því voru fengnar upplýsingar frá Umhverfisstofnun.

##### 3.2.1 Slökkviliðin

Þegar starfsleyfi hafa verið gefin út hefur ekki verið haft samband við slökkviliðsstjóra og þeir spurðir álits á starfsemi eða staðsetningu hennar. Ekkert eldvarnaeftirlit hefur verið framkvæmt á þessum stöðum nema SHS hafði skrifað bréf til Hringrásar dags. 4. júní 2004 (sjá viðauka B) og slökkviliðsstjóri Brunavarna Árnæssýslu hafði skrifað bréf snemma í nóvember 2004 til Sorphirðu Suðurlands. Ástæða er til að kanna hvort ekki þurfi að setja upp formlegt umsagnar- eða upplýsingaferli þegar slík starfsleyfi eru veitt, sjá nánar í kafla 5.2.

Í flestum tilfellum telja slökkviliðin að það sé nægjanlegt slökkvivatn til staðar. Undantekningar eru þó Fíflholt á Mýrum, Söfnunarstaður við Saudárkrók og Strönd í Rangárvallasýslu. Greinilegt er að gera verður sérstakar ráðstafanir vegna slökkvistarfs á þessum stöðum þó svo að þar sé ekki líklegt að um almannahættu verði að ræða.

Yfirleitt er ekki mikið magn af öðru brennanlegu efni á stöðunum að mati slökkviliðsstjóra, að urðunarstöðum undanskildum. Slökkviliðsstjórar telja sig geta ráðið við bruna í dekkjum á sínu svæði en segjast munu leita aðstoðar hjá nágrannasveitarfélögunum ef bruninn er mikill. Þar sem hjólbörðum er safnað í gáma og hjólbardarnir fluttir reglulega til förgunar ætti ekki að vera mikil hætta. Hættan er aðallega þar sem hjólbörðum er safnað í hauga.

Á fjórum stöðum fer þessi söfnun fram innan bæjarmarka og er það á Akureyri, Selfossi, í Reykjavík og Hafnarfirði. Reykur getur lagst yfir þéttbýliskjarna á þessum stöðum ef vindátt er óhagstæð. Á þessum stöðum getur því skapast almannahætta og að sama skapi geta umhverfisáhrif orðið nokkur, bæði vegna mengunar frá slökkvivatni og vegna mengandi og heilsuspillandi efna sem myndast við brunann.

Í flestum tilfellum eiga slökkviliðin til um 300 til 400 l af froðu og nokkur hafa aðgang af töluvert meira magni frá olíufélögunum.

Helstu áhyggjur sem slökkviliðsstjórar hafa vegna söfnunar hjólbarða er söfnun hjólbarðaverkstæða á dekkjum. Þó slökkviliðsstjórar hafi ekki miklar áhyggjur af söfnun dekkja á gámasvæðum telja þeir það kostnaðarsamt að slökkva í slíku enda getur sá kostnaður hlaupið á hundruðum þúsunda fyrir sveitarfélagið. Á mörgum stöðum, einkum á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri, safna þjónustufyrirtækin dekkjum frá hjólbarðaverkstæðum saman reglulega en nokkuð er um að hjólbarðar safnist upp hjá hjólbarðaverkstæðum.

Ástæða er til að kanna hvort ekki þurfi að setja upp formlegt umsagnar eða upplýsingaferli þegar starfsleyfi eru veitt þar sem um slíka uppsöfnun og geymslu er að ræða sjá nánar í kafla 5.2.

### 3.2.2 Þjónustuaðilar

Allir þjónustuaðilar sem haft var samband við voru með starfsleyfi til móttöku og flokkunar á úrgangi, að undanskildu fyrirtækinu Hringrás ehf, en þar var endurnýjun starfsleyfis í vinnslu. Aðilar safna dekkjum aðallega frá hjólbarðaverkstæðum. Fæstir aðilanna eru stórir. Meiri hluti dekkjanna endar hjá Furu eða Hringrás og fer þar í kurlun og síðan böggun. Gámaþjónustan baggar fyrir Furu. Mestur hluti dekkja er síðan urðaður í Alfsnesi. Dekk í Borgarfirði eru flutt til Hafnarfjarðar, kurluð og böggðu þar og síðan flutt til baka til urðunar. Í Skagafirði kemur Hringrás og kurlar en dekkinn eru síðan notuð í þerrilög á sorphaugunum.

Hjá minni aðilum er tekið á móti 30 til 60 tonnum yfir árið. Hjá Hringrás er tekið á móti u.þ.b. 150 tonnum á mánuði og svipað fer um hendur Furu í Hafnarfirði. Söfnun hjá minni aðilum fer að mestu í gáma strax.

Um áramótin ætluðu flestir aðilarnir að hafa innan við 10 tonn á sínu svæði. Hringrás ætlaði að vera búin að losa 200 tonn fljótlega eftir áramót.

### 3.2.3 Leyfi og eftirlit

Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi vegna förgunar úrgangs (þ.e. urðunar og brennslu), en Heilbrigðiseftirlit veitir starfsleyfi fyrir meðferð úrgangs, þ.e. alla aðra þætti meðhöndlunar úrgangs en förgun, s.s. söfnun, flutning, böggun, geymslu og endurnýtingu/endurvinnslu, í samræmi við reglugerð nr. 785/1999 um atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Eftirlit með förgun úrgangs er á höndum stofnunarinnar, nema þar sem Umhverfisstofnun framselur leyfisveitingu til viðkomandi heilbrigðiseftirlits. Það er á þremur svæðum, í Reykjavík, á Norðurlandi vestra og á Austurlandi. Starfsleyfi fyrir meðferð úrgangs eru veitt af Heilbrigðisnefnd á viðkomandi svæði í samræmi við reglugerð nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit. Lítið sem ekkert er fjallað um hjólbarða í leyfum. Aðaláherslan virðist vera á mengunarþáttinn í jarðvegi og í andrúmslofti.

## 3.3 Niðurstöður athugunar

Ekki er haft samráð eða haft samband við slökkviliðsstjóra við veitingu starfsleyfa vegna söfnunar á brennanlegum úrgangi. Ástæða er til að kanna hvort ekki þurfi að setja upp formlegt umsagnar eða upplýsingaferli þegar starfsleyfi eru veitt til að fyrirbyggja hugsanlegan bruna í dekkjum og safnstöðum á úrgangi s.s. á gámastöðvum.

Hættan á því að eldur í brennanlegum úrgangi valdi almannahættu fer m.a. eftir tegund og formi efnisins, magni, geymslumáta, nálægð við byggð, ríkjandi vindátt, stærð slökkviliðs og möguleika til vatnsöflunar. Vegna breyttra starfshátta við söfnun úrgangs er ástæða til að upplýsa slökkviliðsstjóra nánar um þeirra ótvíráðu heimild til afskipta þegar frágangur á lóð gæti skapað almannahættu.

Þetta á við bæði á gámastöðvum og öðrum stórum söfnunarsvæðum sem og á minni söfnunarstöðum s.s. hjólbarðaverkstæðum.



Í fjórum sveitarfélögum er dekkjum safnað innan þéttbýlis. Þessir staðir eru Hringrás í Reykjavík, Íslenska Gámafélagið í Gufunesi, Fura í Hafnarfirði, Sorphirða Suðurlands á Selfossi, Endurvinnslan (Gámaþjónusta Norðurlands) og Gúmmívinnslan (Hafís) á Akureyri. Sjá umfjöllun um þessa staði hér að neðan.

**Hringrás í Reykjavík:** Aðstaðan er á skipulögðu hafnarsvæði (Sundahöfn). Hjólbörðum er safnað í hauga og einnig fer þar fram kurlun hjólbarða. Hættan ætti ekki að vera mikil ef magn hjólbarða er innan ákveðinna marka. Ef ástand verður svipað og var við brunann 22.11.04 eru miklar líkur á því að rýma þyrfti íbúðarhúsnæði og í versta falli gæti einnig þurft að rýma Dvalar – og hjúkrunarheimilið Hrafnistu þar sem 322 aldraðir einstaklingar dvelja. Nauðsynlegt er því að áætlun sé til hjá viðkomandi viðbragsaðilum um það hvernig eigi að bregðast við þessari áhættu.

**Íslenska Gámafélagið í Gufunesi:** Aðstaðan er í útjaðri byggðar. Hjólbörðum er safnað í gáma og farið með þá til Hringrásar. Lítil hætta er á að stórbruni geti átt sér stað á svæðinu þar sem hjólbarðarnir eru í gámum og því auðvelt að slökkva í þeim. Ekki er talið að eldsvoði í hjólbörðum skapi almannahættu.

**Fura í Hafnarfirði:** Aðstaðan er í útjaðri Hafnarfjarðar á skipulögðu iðnaðarsvæði. Hjólbörðum er safnað í hauga. Samkvæmt upplýsingum frá eigendum ætti ekki að safnast mikið magn af hjólbörðum á svæðinu. Hjólbarðarnir eru kurlaðir reglulega og fluttir í opnum gámum til böggunar hjá Gámaþjónustunni sem fer með baggana í Álfsnes til urðunar. Ef magn hjá Furu verður umtalsvert og eldur verður laus gæti hætta orðið talsverð fyrir almenning og bílaumferð um Reykjanesbraut ef vindátt er óhagstæð. Ef eldur verður laus mun reykur liggja yfir íbúðabyggðir í nágrenninu ef vindáttir eru að suðvestan og vestan.

**Sorphirðan á Selfossi:** Aðstaðan er á skipulögðu iðnaðarsvæði. Hjólbörðum er safnað í gáma og farið með þá til Hringrásar. Lítil hætta er á að stórbruni geti átt sér stað á svæðinu þar sem hjólbarðarnir eru í gámum og auðvelt er að slökkva í þeim (eitthvað magn er þó af og til í hrúgu á svæðinu). Þar sem aðstaðan er á iðnaðarsvæði og stutt í íbúðarbyggð getur orðið hætta fyrir almenning í stutta stund ef vindátt er óhagstæð.

**Endurvinnslan (Gámaþjónusta Norðurlands):** Aðstaðan er á skipulögðu iðnaðarsvæði. Hjólbörðum er safnað í gáma og farið með þá til Furu í Hafnarfirði. Lítil hætta er á að stórbruni geti átt sér stað á svæðinu þar sem hjólbarðarnir eru í gámum og auðvelt er að slökkva í þeim. Þar sem aðstaðan er á iðnaðarsvæði og stutt í íbúðarbyggð getur orðið hætta fyrir almenning í stutta stund ef vindátt er óhagstæð.

**Gúmmívinnslan (Hafís) á Akureyri:** Aðstaðan er á skipulögðu iðnaðarsvæði. Hjólbörðum er safnað í gáma, þeir síðan fluttir á afgirt söfnunarsvæði við Krossanes og að lokum farið með þá til Hringrásar. Lítil hætta er á að stórbruni geti átt sér stað á svæðinu þar sem hjólbarðarnir eru í gámum og auðvelt er að slökkva í þeim. Þar sem aðstaðan er á iðnaðarsvæði og stutt í íbúðarbyggð getur orðið hætta fyrir almenning í stutta stund ef vindátt er óhagstæð.



## 4 Þvingunarúrræði slökkviliða

Í þessum kafla verður fjallað almennt um störf eldvarnaeftirlits, beitingu þvingunarúrræða og þó sérstaklega beitingu dagsekta. Dæmigerðu dagsektarferli eldvarnaeftirlits er lýst stuttlega. Rætt er um heimild SHS til að beita þvingunarúrræðum hjá Hringrás og að lokum fjallað um skilvirkni hinna ýmsu þvingunarúrræða eldvarnaeftirlits.

### 4.1 Almenn um störf eldvarnaeftirlits

#### 4.1.1 Lagalegur bakgrunnur

Þær stofnanir sem fyrst og fremst sinna eldvarnaeftirliti eru slökkvilið landsins og byggingarfulltrúar og er starfsemi þeirra á ábyrgð sveitarfélaga. Slíkt eftirlit fer fram bæði á framkvæmdatíma (áður en mannvirki er tekið í notkun) og á rekstrartíma (eftir að mannvirki hefur verið tekið í notkun).

Á framkvæmdatíma er eldvarnaeftirlit undir yfirstjórn byggingarfulltrúa, en bygginganefnd sveitarfélags leitar álits slökkviliðsstjóra áður en hún veitir byggingarleyfi. Eldvarnaeftirlit slökkviliða fer því að nokkuð miklu leiti fram áður en mannvirki eru tekin í notkun, hvað varðar grunnkröfur byggingarreglugerðar. Á framkvæmdatíma beitir eldvarnaeftirlit ekki dagsektum en mannvirkið fær ekki lokaúttekt byggingarfulltrúa ef kröfum byggingarreglugerðar er ekki fullnægt. Lokaúttektin er sameiginleg úttekt byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra.

Á rekstrartíma mannvirkisins fer einnig fram eldvarnaeftirlit. Ef ákvæði laga og reglugerða um eldvarnaeftirlit eru brotin, getur slökkviliðsstjóri beitt eftirfarandi aðgerðum til að knýja fram úrbætur vegna mannvirkis í notkun, samnanber 29. gr. laga nr. 75/2000:

1. veitt skriflega áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta,
2. fyrirskipað öryggisvakt á kostnað eiganda eða forráðamanns og veitt skriflega áminningu og tilhlýðilegan frest til úrbóta,
3. bannað notkun mannvirkis að hluta eða að öllu leyti þar til úr hefur verið bætt og krafist lokunar.

Í áminningu skv. 1 og 2 ofan skal koma fram að sinni aðili ekki úrbótum innan tilskilins frests sé heimilt að krefjast dagsekta eftir að frestur er liðinn þar til úr hefur verið bætt, að fengnu samþykki sveitarstjórnar. Dagsektir renna til viðkomandi sveitarsjóðs og skal hámark þeirra vera 500.000 kr. á dag. Dagsektir má innheimta með fjárnámi.

#### 4.1.2 Beiting þvingunarúrræða

Eldvarnaeftirlit slökkviliðanna um land allt beitir úrræðum 1 og 2 hér að ofan mjög reglulega og krefur eiganda gjarnan um framkvæmdaáætlun hvað úrbætur varðar. Fylgst er með verkinu og ef ekki er staðið við gefin loforð, eða áminningar eldvarnaeftirlits eru hunsaðar, er dagsektum oft hótad. Eftir að dagsektum hefur verið hótad er eiganda veittur andmælaréttur og tími til að verða við kröfum eldvarnaeftirlits.

Í flestum tilfellum verður eigandi við þessum hótunum og gerir úrbætur, eða leggur fram framkvæmdaáætlun. Í þeim tilfellum þegar eigandi fer ekki eftir tilmælum eldvarnaeftirlits, getur slökkviliðsstjóri skv. lögum beitt dagsektum, sem krefst þó samþykkis sveitarstjórnar.

Aðgerð 3 hér að ofan er einungis beitt ef slökkviliðsstjóri telur fólk í mannvirkinu vera í lífshættu og víða um land kemur fyrir að þessari aðgerð sé beitt. Þetta úrræði kemur ekki beitingu dagsekta við.

### 4.1.3 Beiting dagsekta

Hingað til er það aðeins Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins (SHS) sem beitt hefur dagsektum í eldvarnaeftirliti. Verklag vegna beitinga dagsekta hjá SHS fór fyrst að þróast af alvöru eftir sameiningu slökkviliðanna á höfuðborgarsvæðinu árið 2000. Fyrir árið 2002 má segja að dagsektum hafi ekki verið beitt í eldvarnaeftirliti á Íslandi, þó svo að örfáar tilraunir með að beita dagsektarákvæðinu hafi farið fram fyrir þann tíma. Frá ársbyrjun 2003 var verklag orðið fullmótað, lagalegum álitamálum var rutt úr vegi, og því hægt að beita dagsektum með markvissum hætti.

Beiting þvingunarúrræða er íþyngjandi stjórnvaldsáðgerð og slíkum úrræðum ekki beitt nema ágallar séu alvarlegir og búið að reyna aðrar leiðir til þrautar. Fara verður að stjórnsýslulögum hvað varðar reglur um andmæla- og upplýsingarrétt, rannsóknarskildu, meðalhóf og jafnræði. Dagsektarúrræðið er seinvirkt og vandmeðfarið en árangursríkt eftir að verklagsreglur urðu skýrar. Verklagið hefur verið kynnt öðrum slökkviliðum og er ljóst að úrræðinu mun verða beitt í ríkara mæli í framtíðinni.

Eftirfarandi tölur frá SHS eru frá ársbyrjun 2003 og taka því mið af þeim tíma sem segja má að dagsektir hafi endanlega verið orðnar virkar sem þvingun:

- Viðvörðun um fyrirhugaðar dagsektir hefur verið send eigendum 48 húseigna.
- Af þeim fjölda hafa 28 mál verið lögð fyrir sveitarstjórnir með beiðni um heimild til að beita dagsektum, en í hinum 20 málunum hafa úrbætur verið nægjanlegar til að fallið hefur verið frá þvingunaráðgerðum.
- Af þeim 28 sem farið hafa fyrir sveitarstjórn hafa þegar verið samþykktar dagsektir vegna 10 mála. Ekki hefur komið til innheimtu áfallinna dagsekta, málsaðilar eru enn innan umsamins lokafrests eða á umsaminni verkáætlun.
- Þau 18 mál sem útaf standa eru öll vegna ósamþykktra íbúða í atvinnuhúsnæði og skiptast í tvo hópa. Nokkur hafa tafist í afgreiðslu hjá viðkomandi sveitarfélagi og mun SHS þurfa að ganga á eftir afgreiðslu þeirra. Ekki er hægt að samþykkja dagsektir á málin í hinum hópnum vegna formgalla. Í þeim tilvikum var ekki krafist úrbóta á eldvörnum heldur var eigandi krafinn um að láta af notkun viðkomandi húsnæðis til íbúðar, þar sem skipulag gerði ekki ráð fyrir notkun húsnæðis á viðkomandi svæði nema til atvinnustarfsemi.

### 4.2 Dæmi um ferli eldvarnaeftirlits

Hér er lýst í grófum dráttum ferli máls frá kröfugerð og þar til úrbótum er lokið í kjölfar dagsekta. Á öllum stigum þessa ferils getur eigandi lokið sínum málum með því að bæta úr eldvörnum á viðunandi hátt.

- Í kjölfar eldvarnaskoðunar er eiganda viðkomandi mannvirkis sent ábyrgðarbréf þar sem hann er krafinn um nauðsynlegar úrbætur á eldvörnum. Krafan er studd tilvísunum í lög og reglugerðir, gefinn er 3 mánaða frestur til úrbóta og bent á heimild til að fá frest framlengdan að uppfylltum vissum skilyrðum eða semja um verkáætlun. Einnig er bent á að eigandi geti gert athugasemdir um réttmæti krafanna og þá verði þeim ágreiningi vísað til Brunamálastofnunar til úrskurðar.
- Óski eigandi eftir viðbótarfresti til úrbóta gerir hann það bréflaga og er það regla að slíkir frestir séu veittir ef sýnt þykir að viðkomandi ætli sér að bæta úr eldvörnum.
- Sé frestur útrunninn og ekki hefur verið tilkynnt um lok úrbóta er viðkomandi eiganda send viðvörðun um fyrirhugaðar dagsektir. Þetta er þó aðeins gert ef ágallar teljast nógu alvarlegir að geta haft talsverð áhrif á öryggi fólks í eldsvöða. Eigandi getur enn fengið viðbótarfrest eða samið um verkáætlun, en standi hann ekki við slíkt samkomulag er mál hans án frekari viðvörðunar lagt fyrir sveitarstjórn með beiðni um heimild til að beita hann dagsektum.

- Að fengnu samþykki sveitarstjórnar fyrir dagsektum sendir slökkviliðsstjóri eiganda bréf þar sem honum er kynnt staða mála og gefinn 3 mánaða frestur til að ljúka úrbótum eða semja um lokaverkátun við eldvarnaeftirlit. Geri hann hvorugt muni áfallnar dagsektir fyrir þessa 3 mánuði koma til innheimtu. Ljúki eigandi úrbótum eða skilar viðunandi verkátun innan þessa frests eru áfallnar dagsektir felldar niður. Velji eigandi að skila verkátun halda dagsektir þó áfram að falla en eru felldar niður á 3 mánaða fresti sé verkátun haldin. Þetta er gert til að meðalhófs sé gætt; þannig að upphæðir sem koma til innheimtu verði aldrei óeðlilega háar eða í ósamræmi við umfang þeirra úrbóta sem ekki hefur verið staðið við.

### 4.3 Heimild SHS til þvingunarúrræða hjá Hringrás ehf.

Þegar SHS varð ljóst hvert umfang dekkjahaugs Hringrásar var orðið snemmsumars 2004 var metið hvaða úrræða væri hægt að grípa til svo að úr yrði bætt. Það var skýrt mat að brunni í haugnum gæti haft almanna-hættu í för með sér sem og raunin varð á. Það var þó mat SHS að ekki væri ljóst hvort hægt væri að beita þvingunarheimildum laga um brunavarnir til að knýja á um úrbætur ef með þyrfti. Það mat byggði á því að ekki var um mannvirki að ræða heldur brennanlegt efni utandyra. Þrátt fyrir að ábyrgð eigenda og forráðamanna með eigin eldvörnum sé skýr og einnig hlutverk og skyldur slökkviliðsstjóra, þá taldi SHS að ekki væri augljóst hvort eða hvernig hægt væri að knýja á um úrbætur í tilvikum sem þessu. Hins vegar kemur fram í lögfræðialiti Fulltingis sem SHS lét gera (sjá Viðauka D) sú túlkun að slökkviliðinu hefði verið heimilt að beita þvingunarúrræðum í málinu, en heimildin liggir þó ekki í augum uppi í gildandi lögum.

Eins og fram kemur í kafla 3.3 er því ástæða til að skerpa á slíkum ákvæðum í núgildandi reglugerðum, m.a. vegna breyttra starfshátta við söfnun úrgangs, og undirstrika þannig heimild slökkviliðsstjóra til afskipta af slíkum málum. Þá er einnig brýnt að skoða ákvæði laga með tilliti til þessa.

### 4.4 Mat á mögulegum þvingunarúrræðum

Samkvæmt núgildandi lögum um brunavarnir eru heimildir til að beita dagsektum og að loka húsnæði veigamestu þvingunarúrræði slökkviliðanna í landinu. Sá framkvæmdaðili sem mesta reynslu hefur af slíkum þvingunarúrræðum er eldvarnaeftirlit Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. Neðan er stutt lýsing á kostum og göllum helstu þvingunarúrræða slökkviliða, samkvæmt eldvarnaeftirliti SHS.

- Dagsektir er úrræði sem beitt er til aðhalds. Slík mál verður eðlilega að vinna frá upphafi samkvæmt stjórnsýslulögum og leita að lokum samþykkis sveitarstjórnar. Ef rétt er staðið að málum er þetta öflugt og haldgott úrræði. Það liggur í hlutarins eðli að dagsektum er beitt í tilvikum sem eru ekki eins alvarleg og þegar lokunarúrræðinu er beitt. Í því felst viðurkenning á því að úrlausn þoli einhverja bið. Þannig henta dagsektir ágætlega til að knýja á um úrbætur á eldvörnum bygginga sem óhjákvæmilega geta tekið tíma af ýmsum ástæðum. Dagsektir eru hinsvegar ekki hentugar til að knýja á um úrbætur á umgengni og rekstri. Þótt slík vandamál geti valdið umtalsverðri hættu eru þau oftast fljótlagfærð. Dæmi má taka um flóttaleið sem teppt er af varningi eða drasli. Verði farið í tímafrekt dagsektamál má kippa hlutunum í lag áður en dagsektir eru samþykktar eða koma til innheimtu og þá er málið dautt. Vandinn er hinsvegar enn fyrir hendi, það er að segja hirðuleysi viðkomandi aðila og allar líkur á að sækji í sama farið.
- Lokun er hinsvegar fljótvirkt og öflugt úrræði. Þar sem lokun er mjög íþyngjandi stjórnvaldsaðgerð er eðlilegt að henni sé beitt af varfærni. Tæplega er það heldur vilji samfélagsins að slíkri heimild sé beitt ósparlega. Lokun hentar best við aðstæður sem geta haft alvarlegar afleiðingar í eldsvoða, og er í raun neyðarúrræði til að slys hljótist ekki af einhverjum tilteknum aðstæðum. Þótt umgengnisbrot eins og lýst er hér að ofan geti verið mjög alvarleg hentar lokun þó ekki til að taka á þeim. Sé húsnæði lokað vegna tepprar flóttaleiðar er tilefni lokunar úr sögunni þegar flóttaleiðin hefur verið hreinsuð, og þá verður að aflétta lokuninni þar sem þetta er þvingunarúrræði en ekki refsing. Einnig er vert að benda á að lokun er oft erfið í framkvæmd. Í byggingum með mörgum eigendum eða

notendum getur lokun einhvers tiltekins hluta haft áhrif á aðila sem kannski eru ekki valdir að því ástandi sem veldur lokun og eru ekki í aðstöðu til að grípa til úrbóta.

Það er því ljóst að möguleiki slökkviliðs til að beita þvingunaúrræðum takmarkast af heimildum laganna, gildandi viðhorfum og eðli þeirra vandamála sem slökkvilið standa frammi fyrir gagnvart eldvörnum. Ef þetta er skoðað í tengslum við brunann hjá Hringrás þá voru brunavarnir fyrirtækisins ekki nægjanlegar þar sem dekkjahaugurinn var einfaldlega of stór. Ef hægt er að beita dagsektum í slíku tilviki og hefði það verið gert, þá hefði það tekið langan tíma og vafamál með varanlegan árangur. Eldvarnaeftirlit SHS telur að lokun í slíku tilviki væri óheimil þar sem ekki er um mannvirki að ræða.

Mikilvægt er að rannsaka nánar hvaða mögulegar þvingunaraðferðir eru eldvarnaeftirliti nauðsynlegar til skilvirkari vinnubragða þannig að í alvarlegum málum verði virk úrræði fyrir hendi sem henti fyrir þær aðstæður sem upp geta komið. Bent hefur verið á að vert væri að skoða þann möguleika að veitt verði heimild til beinna sekta, þannig að slökkvilið geti kallað lögreglu til þegar um er að ræða bráða hættu vegna umgengni. Sektarheimildir eru fyrir hendi t.d. í Bandaríkjunum og í Danmörku. Slíkar heimildir yrðu hinsvegar að hafa skýra stoð í refsiakvæðum laga sem þyrfti að skoða sérstaklega í samráði við marga aðila íslenskrar stjórnsýslu.

Ljóst er að slökkviliðsstjóri hefur samkvæmt lögum og reglugerðum ótvíræða skildu til að bregðast við ef hann telur um almannahættu sé að ræða. Hinsvegar er ekki nægjanlega ljóst til hvaða þvingunarúrræða hann getur gripið ef brunahættan tengist rekstri og starfsháttum eins og t.d. umgengni á lóð. Skýra þarf slík úrræði í lögum um brunavarnir nr. 75/2000 þegar ekki er hægt að tengja brunahættuna við ákveðið mannvirki.

## 5 Samstarf eftirlitsaðila

### 5.1 Eftirlitsstofnanir með sambærilegum rekstri og Hringrásar ehf.

#### 5.1.1 Eldvarnaeftirlit Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins

Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins er byggðasamlag í eigu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu; Reykjavíkurborgar, Hafnarfjarðarbæjar, Garðabæjar, Álftaness, Kópavogs, Seltjarnarneskaupstaðar og Mosfellsbæjar. Það var stofnað á árinu 2000.

Eldvarnaeftirlit slökkviliða starfar fyrst og fremst á grundvelli laga um brunavarnir nr. 75/2000 og reglugerða settum samkvæmt þeim. Einnig er starfað á grundvelli skipulags- og byggingalaga nr. 73/1997 og byggingarreglugerðar 441/1998. Samkvæmt lögum um brunamál er eldvarnaeftirlit hluti af verkefni slökkviliðs og fjallar 12. gr. laganna sérstaklega um eldvarnaeftirlit sveitarfélaga. Innan Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins er eldvarnaeftirlit á vegum forvarnadeildar. Verkefni deildarinnar eru margvísleg en með vísan til ákvæða laga nr. 75/2000 má skipta verkefnum forvarnadeildarinnar í þrjá meginflokka.

Í fyrsta lagi eru eiginlegar eldvarnaskoðanir. Þá eru brunavarnir byggingar skoðaðar með hliðsjón af samþykktum aðaluppdráttum. Farið er yfir mögulega ágalla á byggingunni sjálfri en einnig eru skoðaðir rekstarlegir þættir sem lúta að umhirðu og viðhaldi. Í kjölfar skoðunar eru ágallar eldvarna flokkaðir og metnir eftir þeim afleiðingum sem eru líklegar til að verða vegna þeirra í eldsvoða. Eiganda viðkomandi húsnæðis eru síðan birtar kröfur um þær úrbætur sem honum ber að gera. Ef ágallar teljast umtalsverðir er máli fylgt eftir með dagsektum en lokun ef ágallarnir teljast afgerandi.

Í öðru lagi er samstarf við byggingarfulltrúa. Annarsvegar er hönnunareftirlit, en byggingarreglugerð kveður á um að slökkviliðsstjóri skuli gæta þess að ákvæðum laga og reglugerða um brunavarnir sé framfylgt. Fulltrúar forvarnadeildar SHS fara yfir nánast alla aðaluppdrætti sem lagðir eru fyrir byggingarfulltrúa eða -nefndir á svæðinu og skoða sérstaklega m.t.t. eldvarnaþátta. Sé hönnun ekki í lagi er máli frestað þar til úr hefur verið bætt. Hinsvegar eru lokaúttektir en samkvæmt byggingarreglugerð er óheimilt að taka byggingu í notkun áður en lokaúttekt hefur farið fram.

Við lokaúttekt á bygging að vera fullklárud, eldvarnir þar með taldar. Slík úttekt er sameiginleg með byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra, skilar þá byggingarfulltrúi viðkomandi byggingu úr sinni stjórnslu og slökkvilið tekur við reglubundnu eftirliti.

Í þriðja lagi eru skoðanir vegna umsagna um leyfisskylda starfsemi.

Samkvæmt veitingahúsalögum skal umsögn slökkviliðsstjóra liggja fyrir áður en lögreglustjóri gefur út veitingaleyfi, og tekur þetta til veitingahúsa, samkomuhúsa og hótela. Einnig eru skoðanir vegna umsagna um brennur, og sölu- og geymslustaði flugelda.

Utan þessa er fjöldi einstakra verkefna sem ýmist falla undir sérstakt átak, þróunarstarf, svo og þjónustu og leiðbeiningar við almenning.

#### 5.1.2 Vinnueftirlitið

Vinnueftirlitið starfar samkvæmt lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Vinnueftirlit ríkisins heyrir undir félagsmálaráðuneytið. Stjórnin er skipuð 9 mönnum og skipar félagsmálaráðherra formann stjórnar. Hinir átta eru skipaðir af ráðherra skv. tilnefningu aðila vinnumarkaðarins. Núverandi stjórn var skipuð frá 1. júní 2003 til 4 ára. Ráðherra skipar forstjóra Vinnueftirlitsins.

Helstu verkefni Vinnueftirlitsins eru að leiðbeina fyrirtækjum og stofnunum um hvað þurfi að bæta í vinnuumhverfi og veita ráðgjöf varðandi vinnuvernd. Vinnueftirlitið hefur eftirlit með að vinnuverndarlögum, reglum og reglugerðum sé framfylgt.

Verkefni Vinnueftirlitsins skiptast í eftirfarandi meginflokka:

Fræðslu og útgáfu, ráðgjöf varðandi vinnuvernd, eftirlit og umsjón með að vinnuverndarlögum, reglum og reglugerðum sé framfylgt, umsagnir og starfsleyfi, rannsóknir á félagslegum og andlegum áhættuþáttum og rannsóknir á atvinnusjúkdómum.

### 5.1.3 Umhverfisstofnun

Umhverfisstofnun (UST) starfar samkvæmt lögum nr. 90/2002 um Umhverfisstofnun. Hlutverk hennar er að stuðla að velferð almennings með því að beita sér fyrir heilnæmu umhverfi, öruggum neysluvörum og verndun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.

Í dag eru það UST og Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga (HES) sem fara með starfsleyfisveitingu og eftirlit með meðhöndlun úrgangs, skv. Reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Í stuttu máli heyrir öll urðun og brennsla (förgun) úrgangs undir UST og öll önnur meðhöndlun (söfnun, flutningur, böggun, endurvinnsla, geymsla o.fl.) heyrir undir HES, nema starfsemin fari fram í beinum tengslum við urðun/brennslu (t.d. geymslusvæði Funa við brennslustöðina á Ísafirði).

UST hefur eftirlit með urðun/brennslu nema þar sem eftirlit hefur verið framselt til HES (þ.e. á Norðvestur- og Austurlandi og á höfuðborgarsvæðinu). HES fer með eftirlit þar sem úrgangur er endurnýttur/endurunninn eða er geymdur til endurnýtingar nema starfsemin sé í beinum tengslum við urðun/brennslu sbr. ofangreint.

### 5.1.4 Umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur

Umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur fer með stjórn umhverfismála í borginni. Stofan heyrir til 1. febrúar 2005 undir Umhverfis- og tæknisvið, en verður síðan sjálfstæð eining og mun þá heita Umhverfissvið. Stofunni er skipt í fimm deildir, garðyrkudeild, hollustuháttadeild, matvælaeftirlitsdeild, mengunarvarnadeild og sorphirðu- og dýraeftirlitsdeild. Enn fremur heyrir málefni staðardagskrá 21 undir stofuna, og Vinnuskólinn er einnig hluti af henni.

Hollustuhátta, matvælaeftirlits- og mengunarvarnadeildir gegna lögbundnu hlutverki heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Þær sinna fyrst og fremst eftirliti með starfsemi þar sem matvæli eru meðhöndluð, skoða heilbrigðisaðstæður hjá fyrirtækjum, stofnunum og einstaklingum eftir því sem við á, og fylgjast svo með starfsemi sem getur haft í för með sér mengun. Einnig veita þær starfsleyfi fyrir viðkomandi starfsemi í þessum málaflokkum. Vöktun umhverfisins, svo sem loftgæða, efnainnihalds vatna, áa og stranda er einnig verkefni stofunnar.

Helstu samstarfsaðilar innan borgarkerfisins eru aðrar deildir hjá umhverfis- og tæknisviði, svo sem gatnamálastofa, skipulags- og byggingarsvið, og utan borgarinnar heilbrigðiseftirlitsumdæmi annarra sveitarfélaga og Umhverfisstofnun.

### 5.1.5 Brunamálastofnun

Brunamálastofnun tók til starfa 1. janúar 1970 á grundvelli laga nr. 55 frá 22 maí 1969 um brunavarnir og brunamál. Stofnunin starfar nú samkvæmt lögum nr. 75 frá 10. maí 2000 um brunavarnir. Samkvæmt lögum hefur Brunamálastofnun eftirlit með framkvæmd laganna og yfirumsjón með eldvarnareftirliti og slökkvistarfi sveitarfélaganna í þeim tilgangi að tryggja samræmt eftirlit og virkt slökkvistarf á landinu öllu.

Brunamálastofnun hefur einnig það hlutverk að vinna að samræmingu brunavarna í landinu og stuðla að samvinnu þeirra sem starfa að brunavörnum.



Starf Brunamálastofnunar miðar að því að tryggja þjóðfélagið gegn tjónum og slysum af völdum bruna og að þeir fjármunir sem þjóðfélagið setur í slökkviviðbúnað og fyrirbyggjandi aðgerðir nýtist sem best. Brunamálastofnun rekur einnig Brunamálaskólann sem skal veita eldvarnareftirlits- og slökkviliðsmönnum þá menntun og starfsþjálfun sem krafist er að þeir hafi samkvæmt reglugerð.

## 5.2 Samvinna eftirlitsstofnana

Hér á undan eru lýsingar á starfsemi stærstu eftirlitsaðilanna sem koma að starfsemi sem fer með söfnun, förgun, meðhöndlun og endurvinnslu hjólbarða ásamt lýsingu þeirra á því samstarfi sem þeir hafa sín á milli.

Í lögum og reglugerðum er í nokkrum tilfellum kveðið á um samskipti eftirlitsaðila og aðkomu slökkviliðsstjóra að ákvarðanatöku annarra. Hér á eftir er stutt samantekt á þeim ákvæðum.

Í lögum um brunavarnir nr. 757/2000 er fjallað um eldvarnaeftirlit í 12 gr. en þar segir:

*„Eldvarnaeftirlit sveitarfélaga er sú starfsemi slökkviliðs sem hefur eftirlit með því að framfylgt sé ákvæðum laga og reglna um brunavarnir. Hlutverk eldvarnaeftirlits sveitarfélaga er að:*

- a. hafa í samvinnu við byggingarfulltrúa eftirlit með því að nýbyggingar fullnægi kröfum samkvæmt lögum og reglugerðum um brunavarnir áður en notkun þeirra er heimiluð,*
- b. gera úttekt á mannvirkjum í notkun og gera kröfur um nauðsynlegar úrbætur á brunavörnum til að vernda líf, heilsu fólks, umhverfi og eignir,*
- c. leiðbeina fyrirtækjum og stofnunum eftir atvikum um hvaðeina er varðar brunavarnir og eldsvoða vegna viðkomandi starfsemi,*
- d. hafa eftirlit með því að eigendur og forráðamenn atvinnuhúsnaðis sinni skyldum sínum um brunavarnir samkvæmt lögum og reglugerðum í samræmi við leiðbeiningar sem Brunamálastofnun gefur út,*
- e. halda skrá yfir öll mannvirki og aðra staði þar sem eldsvoði getur valdið sérstakri hættu á manntjóni eða umtalsverðu tjóni á umhverfi eða öðrum verðmætum. ...“*

Enn fremur segir þar um slökkvistarf í 16. gr.:

*„Slökkviliðsstjóri stjórnar slökkvistarfi við eldsvoða og hefur stjórn á vettvangi við mengunaróhöpp á landi. Við þessi störf er löggæslulið og opinberir eftirlitsaðilar undir yfirstjórn slökkviliðsstjóra. Lögregla sér slökkviliði fyrir greiðum aðgangi að vettvangsstað, stöðvar umferð um nærliggjandi götur, girðir af svæði sem slökkvilið þarf til að gegna störfum sínum, verndar brunarústir sem rannsaka þarf eða bjarga verðmætum úr og varðveitir muni sem bjargað er frá bruna þar til þeir eru afhentir réttum aðila.*

*Slökkviliðsstjóri skal tilkynna án tafar mengunaróhöpp til heilbrigðiseftirlits.“*

Varðandi brunavarnir mannvirkja er í gr. 23 kveðið á um að *„séu breytingar gerðar á mannvirki, eða starfsemi þess breytt þannig að gerðar eru nýjar eða auknar kröfur um brunavarnir í því, er eiganda eða forráðamanni skylt að fá til þess samþykki byggingarnefndar og jafnframt að gera viðeigandi ráðstafanir til að kröfum um brunavarnir sé fullnægt fyrir hið breytta mannvirki eða hina breyttu starfsemi. Áður en byggingarnefnd veitir samþykki sitt skal hún leita álits slökkviliðsstjóra.“*

Ákvæði eru um samstarf milli slökkviliðsstjóra og byggingarnefnda í 8 gr. Byggingarreglugerðar nr. 441/1998.

Sbr gr. 8.1 ber byggingarnefndum að *„... halda reglulega fundi, a.m.k. einu sinni í mánuði, svo framarlega sem erindi liggja fyrir til afgreiðslu ...“* og slökkviliðsstjóra ber skv. gr. 8.8 að *„...gæta þess að ákvæðum laga og reglugerða um brunavarnir sé framfylgt, m.a. að byggingar séu staðsettar og gengið frá þeim þannig að slökkvistarf og björgun sé auðveld og aðgangur sé að slökkvivatni. ...“*

Einnig eru ákvæði um samstarf milli slökkviliðsstjóra og byggingarfulltrúa í 53 gr. Byggingarreglugerðar nr. 441/1998. „Þegar smíði húss er að fullu lokið skal byggingarstjóri eða byggjandi óska eftir lokaúttekt byggingarfulltrúa. Einnig geta þeir, sem hönnuðir og byggingarstjóri keyptu ábyrgðartryggingu hjá, krafist lokaúttektar. Viðstaddir lokaúttekt skulu auk byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra, vera byggingarstjóri og þeir iðnmeistarar og hönnuðir sem þess óska eða eru til þess boðaðir að kröfu byggingarfulltrúa. Í lokaúttekt skal m.a. taka út þætti er varða aðgengi.“

Einnig er í Byggingarreglugerð gr. 139.3 eftirfarandi ákvæði: „Brunamálastofnun eða slökkviliðsstjóri getur farið fram á að gert sé áhættumat fyrir mannvirki sem talin eru sérlega varasöm m.t.t. eld- eða sprengihættu.“

Formlegt samstarf er milli lögreglu og slökkviliðsstjóra á grundvelli reglugerðar nr. 288/1987 um veitinga- og gististaði, en þar segir í 4 gr. „Umsókn ásamt fullnægjandi gögnum skal send til umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar, eldvarnaeftirlits, heilbrigðisnefndar og vinnueftirlits.....“

Einnig er um formlegt samstarf milli lögreglu og slökkviliðsstjóra á grundvelli reglugerðar nr. 952/2003 en þar segir í 11. gr. „...Lögreglunni ber að tilkynna slökkviliði, tilkynningarskyldunni, hafnar- og flugstjórnaryfirvöldum um skoteldasýningar. Jafnframt skal senda lögreglustjóranum í Reykjavík afrit af þeim leyfum sem gefin eru fyrir skoteldasýningum.“

Skilyrði til að veita leyfi fyrir skoteldasýningu eru að fyrir liggja samþykki heilbrigðisnefndar fyrir sýningunni, sbr. reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun. Einnig skal fylgja umsögn sveitarstjórnar og slökkviliðsstjóra.... “ Enn fremur segir þar í 13 gr. : „... Leyfi til að framleiða skotelda í atvinnuskyni verður því aðeins gefið út að umsækjandi sé skráð fyrirtæki með virðisaukaskattsnúmer og tilgreindan ábyrgðarmann, sem hefur sérþekkingu á skoteldum og hefur náð 18 ára aldri. Jafnframt að fyrirtækið hafi gilt starfsleyfi, sbr. reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun og að húsnæði til framleiðslunnar standist kröfur Brunamálastofnunar að mati slökkviliðsstjóra.... “

Skv. 25. gr. þurfa á öllum sölustöðum skotelda að vera „...handslökkvitæki og annar slökkvibúnaður, sem slökkviliðsstjóri mælir fyrir um.“ og „...Öll sala skotelda er óheimil utan þeirra sölustaða sem slökkviliðsstjóri hefur skoðað og lögreglustjóri samþykkt...“ og skv. 26. gr. skal umsókn um smásöluleyfi „fylgja vottorð vátryggingafélags um ábyrgðartryggingu vegna mögulegra slysa á fólki og tjóns á munum vegna skotelda á sölustað og vottorð slökkviliðsstjóra um sölustaðinn.“

Umhverfisstofnun, Ríkislögreglustjórnin og Brunamálastofnun hafa komið sér saman um sameiginlegar leiðbeiningar varðandi brennur og bálkesti, en þar segir:

„...Enginn má halda eða standa fyrir brennu nema að fengnu skriflegu leyfi lögreglustjóra. Einstaklingur eða lögaðili skal sækja skriflega um slíkt leyfi til lögreglustjóra í því umdæmi sem brenna er fyrirhuguð, með minnst 15 daga fyrirvara. Í umsókn skal tilgreina ábyrgðarmann, ef hann er annar en umsækjandi. Með umsókn fyrir brennu skal fylgja skriflegt samþykki sveitarstjórnar, slökkviliðsstjóra og starfsleyfi heilbrigðisnefndar vegna tímabundins atvinnurekstrar eða einstakra framkvæmda, samkv. reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, ásamt vottorði frá vátryggingafélagi um ábyrgðartryggingu vegna brennunnar. ...“

Ákvæði eru um samstarf milli Umhverfisstofnunar og slökkviliðsstjóra í lögum nr. 337/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Þar segir í 13. gr.

„...Landið skiptist í viðbragðssvæði vegna bráðamengunar og skal svæðisráð starfa á hverju svæði til fjögurra ára í senn. Sveitarstjórnir á viðkomandi svæði kjósa í svæðisráð og í hverju svæðisráði skulu m.a. eiga sæti heilbrigðisfulltrúi, slökkviliðsstjóri og hafnarstjóri....“

Ekki hefur verið neitt formlegt samstarf milli heilbrigðisnefnda eða heilbrigðisfulltrúa og slökkviliðs við veitingu starfsleyfa fyrir starfsemi þar sem eldfim efni eru framleidd eða geymd, né heldur milli Vinnueftirlits og slökkviliðs vegna starfsleyfisveitinga.

Eins og fram kemur í kafla 2 voru áður kröfur í reglugerð sem snertu frágang rusls á lóðum. Í reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun kemur fram að „Við gerð tillögu skal stofnunin ávallt leita umsagnar hlutadeigandi heilbrigðisnefndar og, eftir því sem við á hverju sinni, “ .... „og annarra sérfróðra aðila.“ og á þetta jafnt við um starfsleyfi sem Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir veita (8. og 9. gr.). Það ætti því að vera grundvöllur fyrir því að heilbrigðisnefndir og Umhverfisstofnun geri það að föstum lið í vinnuferlinu að leita umsagnar slökkviliðsstjóra varðandi frágang sorps á lóðum og sérstaklega söfnun brennanlegra efna í tengslum við endurvinnslu og förgun slíkra efna.

### **5.3 Hvernig má auka samvinnu eftirlitsaðila.**

Með því að efna til sameiginlegra funda og námskeiða fyrir eftirlitsaðila úr ólíkum stofnunum má ná fram meiri samskiptum milli þeirra og meiri einsleitni í eftirlitsaðferðum. Aukin samvinna við gerð reglugerða þar sem málefni eftirlitsstofnana skarast og þátttaka í verkefnum þvert á stofnanauppbyggingu stuðla einnig að því að eftirlitsaðferðir verði einsleitar.

Mikilvægt er að þær stofnanir sem hafa eftirlit með heilsu og heilbrigði, umhverfi og öryggi borgaranna séu samtaka og þróa samræmdar eftirlitsaðferðir. Á hverju ári eru framkvæmdar fjöldi skoðana og úttekta. Með því að koma á fót miðlægum gagnagrunni fyrir allar eftirlitsstofnanirnar er hægt að samræma og að einhverju leyti samnýta upplýsingar sem fram koma við fjöldann allan af skoðunum og úttektum.

Mikilvægt er að koma á formlegu samstarfi milli eftirlitsstofnana sem byggja á samningi um gagnkvæmt samstarf á sviði heilsu, heilbrigðis, umhverfis og öryggis. Slíka samninga þyrfti að gera bæði á milli ríkisstofnana og milli stofnana sveitarfélaga. Með meiri áherslu á heildaryfirsýn fæst betra eftirlit en eftirlitsaðilar þurfa að horfa yfir víðara svið en bara það sem heyrir undir eigin eftirlitsstofnun.

### **5.4 Framtíðarsýn**

Atvinnulífið og opinberar stofnanir hafa þörf fyrir auðvelt aðgengi að upplýsingum um málefni sem tengjast heilsu og heilbrigði, umhverfi og öryggi. Æskilegt væri að koma á fót heimasíðu þar sem hægt væri að nálgast lög, reglugerðir og leiðbeiningar sem þessir aðilar þurfa að nota í sinni starfsemi. Upplýsingarnar þyrfti að setja upp þannig að hægt væri að leita bæði eftir stofnunum en líka eftir efnisorðum og atvinnugreinum. Auk þessa gæti slík heimasíða haldið uppi fréttavef og almennum upplýsingum um málefni sem tengjast heilsu, heilbrigði, umhverfi og öryggi.

Að baki slíkrar heimasíðu þyrfti a.m.k. Brunamálastofnun, Vinnueftirlitið, Löggildingarstofa og Umhverfisstofnun að standa. Á innri vef hennar mætti síðan sjá til þess að eftirlit stofnananna með atvinnulífinu væri í takt og að samræma megri og hagræða eftirliti með tilliti til eftirlits annarra stofnana. Þannig má ná betri árangri við eftirlit og einnig gera niðurstöður sýnilegri fyrir atvinnulífið og hagsmunaaðila.

Þá væri æskilegt að skyldur og réttur einstaklinga og fyrirtækja yrðu samræmd hvað varðar brunavarnir, þ.e. í skilmálum tryggingafélaga, þar sem iðgjöld og bótaskyldur taka mið af hvernig brunavörnum er háttað.



## 6 Niðurstöður

Ný lög og reglugerðir um söfnun og förgun úrgangs hafa leitt til þess að fyrirtækjum er nú greitt fyrir að safna og koma í endurnýtingu ákveðnum vörflokkum sem getur leitt til að mikið magn af brennanlegum úrgangi er safnað saman. Á meðan slíkt fyrirkomulag er til mikilla hagsbóta fyrir umhverfið, skapast greinilega nýjar og auknar áhættur hvað varðar stórbruna, sem geta jafnvel leitt til almannahættu, eins og bruninn í Hringrás gerði.

Þetta á sérstaklega við um söfnun og förgun gúmmídekkja, þar sem mjög erfitt er að slökkva eld í slíkum haugum og reykurinn sem myndast við slíkan bruna er sérstaklega sótmikill og varasamur hvað varðar heilsu manna.

Þessi skýrsla lýsir því hvernig gerð var úttekt á brunavörnum og eldvarnaeftirliti á landsvísu, hjá aðilum með sambærilegan eða hliðstæðan rekstur og Hringrás ehf. Úttektin afmarkaðist við söfnun og förgun gúmmídekkja. Einnig var framkvæmd eldvarnaeftirlits skoðuð og athugað hvort fyrirskrifa bæri frekari samvinnu opinberra eftirlitsaðila.

### 6.1 Úttekt á brunavörnum hjá aðilum með sambærilegan rekstur og Hringrás ehf.

Forsenda úttektarinnar var bruninn sem átti sér stað hjá Hringrás 22.nóvember 2004. Eftir brunann er nokkur ágreiningur um hvort kalla hefði átt saman almannavarnanefnd höfuðborgarsvæðisins vegna umfangs hans. Út frá fyrstu grein almannavarnalaga má túlka það svo að bruninn hjá Hringrás hafi ekki flokkast sem almannavarnarástand og stjórnun aðgerða því í höndum Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. Lögregla og slökkvilið eru hinsvegar sammála um að öll aðgerðin hafi gengið vonum fram. Verið er að vinna sameiginlegar tillögur um samvinnu slökkviliðs og lögreglu við björgun fólks og eigna sem skýri á ótvíráðari hátt hvernig stjórnun á vettvangi skuli fara fram. Sú vinna hófst í september 2004 að frumkvæði umhverfisráðherra og dómsmálaráðherra.

Hættan á því að eldur í brennanlegum úrgangi valdi almannahættu fer m.a. eftir tegund efnisins, magni, geymslumáta, nálægð við byggð, ríkjandi vindátt, stærð slökkviliðs og möguleika til vatnsöflunar. Vegna breyttra starfshátta við söfnun úrgangs er ástæða til að undirstrika heimild slökkviliðsstjóra til afskipta ef hann telur starfsemina geta valdið almannahættu. Þetta á við bæði á gámastöðvum og öðrum stórum söfnunarsvæðum sem og á minni söfnunarstöðum s.s. hjólbarðaverkstæðum.

Hvað varðar brunahættu var helsta niðurstaða úttektarinnar sú að á flestum stöðum á landinu eru taldar mjög litlar líkur á því að eldur í dekkjahaugum geti valdi almannahættu á svipaðan hátt og gerðist við brunann í Hringrás. Þó er ljóst að í fjórum sveitarfélögum er dekkjum safnað innan þéttbýlis, samtals á 6 stöðum. Nánari athugun á þessum 6 stöðum leiðir í ljós að hjá flestum þeirra eru hjólbarðarnir eða gúmmíkurlið geymt í gámum og því tiltölulega auðvelt að slökkva í þeim. Einnig er vinnuferli þannig hjá flestum þessum stöðum að ekki safnast upp nema takmarkað magn á hverjum tíma.

Stærsta áhættan af söfnun af þessu tagi er hjá Hringrás þar sem hættan er á að miklar birgðir hjólbarða safnist upp, samtímis sem hjólbarðarnir eru ekki geymdir í sérstökum gámum. Talið er nauðsynlegt að eldvarnaeftirlit sveitarfélaganna fylgist vel með þessum 6 stöðum en þó sérstaklega að eldvarnaeftirlit sé virkt hjá Hringrás þar sem hættan er mest.

Þó svo að úttektin sem hér er lýst hafi afmarkast við söfnun, geymslu og förgun gúmmídekkja, er ljóst að ýmislegt annað efni á lóðum getur einnig brunnið. Til dæmis mun fyrirtækjum bráðlega verða greitt fyrir söfnun heyrúlluplasts, og gera má ráð fyrir að haugar með slíku efni muni safnast upp. Einnig er timbri og öðru brennanlegu efni safnað saman, þó svo að í flestum tilfellum sé auðveldara að slökkva slíka elda og að reykurinn sem myndast sé ekki eins hættulegur heilsu manna og reykur að völdum elds í gúmmídekkjum.

Því hefur Brunamálastofnun ákveðið að gera aðra, nokkuð viðameiri úttekt, síðar á árinu, þar sem litið verður sérstaklega til lagerhalds brennanlegra efna utanhúss. Þar mun ekki einungis verða litið til söfnunar og förgunar úrgangs, heldur einnig til framleiðslufyrirtækja sem hafa miklar birgðir af brennanlegum vörum utanhúss.

## 6.2 Framkvæmd eldvarnaeftirlits

Samkvæmt lögum um brunavarnir er það á ábyrgð eiganda að brunavarnir fullnægi kröfum á hverjum tíma. Eiganda Hringrásar átti að vera ljóst að brunavarnir á starfssvæði hans væru ekki viðunandi og bréf SHS hafði bent á þá almannahættu sem gæti hlotist af eldsvoða á lóð hans.

Ljóst er að margir eigendur og forráðamenn fyrirtækja á Íslandi gera sér ekki nægilega grein fyrir ábyrgð sinni hvað varðar brunavarnir. Mikilvægt er að fræða eigendur um eigin ábyrgð og að auðvelda þeim að koma upp innra eftirliti með brunavörnum. Stefna Brunamálastofnunar er að endurgera reglugerðir um eldvarnaeftirlit sveitarfélaga og eigið eldvarnaeftirlit eiganda með þetta að leiðarljósi. Samtímis er mikilvægt að auðvelda eigendum aðgengi að upplýsingum um eigin ábyrgð.

Til lengri tíma litið er mikilvægt að koma upp miðlægum gagnagrunni á sviði eldvarnaeftirlits og þannig styrkja samvinnu eftirlitsaðila.

Lög og reglugerðir veita slökkviliðsstjóra víðtækt vald til aðgerða, telji hann eldvörnum í mannvirkjum verulega ábótavant. Lögin taka þó ekki á almannahættu, almennum starfsháttum eins og umgengni á lóð, sérstaklega, né kveða á um hvernig við henni skuli brugðist. Slökkviliðsstjóri getur þó ávalt ritað atvinnurekanda bréf og krafist úrbóta, og fylgt kröfunum eftir með lokun eða dagsektum eftir því sem við á hverju sinni m.t.t. aðstæðna og þess sem löginn heimila. Í mörgum tilfellum nægja kröfur eldvarnaeftirlits til þess að brunavörnum sé komið í sæmilegt horf án þess að grípa þurfi til þvingana.

Þegar slíkar aðgerðir duga ekki, er ljóst að dagsektir slökkviliðsstjóra eru tímafrekar, krefjast að í hvívetna sé gætt rannsóknarskildu, meðalhófsreglu og jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, krefjast samþykktar í sveitarstjórn og eru því þung í vöfum. Þrátt fyrir þetta hafa dagsektir sýnt sig að vera öflugt úrræði þar sem við á og sést það best á því að ekki hefur þurft að innheimta dagsektir þar sem slík mál hafa endað með viðunandi úrbótum. Lokanir hinsvegar eru skjótvirkar og afgerandi en vandmeðfarnar og geta aldrei orðið annað en neyðarúrræði.

Því er mikilvægt að rannsaka nánar hvort aðrar aðferðir geti mögulega leitt til meiri skilvirkni. Brunamálastofnun hyggst skoða slíka möguleika á árinu, í samvinnu við atvinnulífið og yfirvöld.

Ljóst er að slökkviliðsstjóri hefur heimild til aðgerða telji hann lífi, heilsu, umhverfi eða eignum vera ógnað vegna eldhættu. Hinsvegar er ekki nægjanlega ljóst til hvaða þvingunarúrræða slökkviliðsstjóri getur gripið ef brunahættan tengist rekstri og starfsháttum eins og t.d. umgengni á lóð. Skýra þarf slík úrræði í lögum um brunavarnir nr. 75/2000 þegar ekki er hægt að tengja brunahættuna við ákveðið mannvirki.

## 6.3 Samvinna eftirlitsaðila

Ýmis samvinna eftirlitsaðila er formlega fyrirskrifuð í lögum og reglugerðum. Þeir aðilar sem sinna eftirliti á sviði öryggis og heilsu eru fyrst og fremst lögreglan, eldvarnaeftirlit sveitarfélaganna, heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna og Vinnueftirlitið. Einnig fara aðrar ríkisstofnanir með vissan hluta eftirlitsins, til dæmis sér Umhverfisstofnun um eftirlit með urðun og brennslu úrgangs meðan önnur meðhöndlun (söfnun, flutningur, böggun, endurvinnsla og geymsla) er á forræði heilbrigðiseftirlits sveitarfélagsins. Þessir aðilar veita einnig starfsleyfi fyrir ýmsar tegundir atvinnurekstrar.

Ekki hefur verið neitt formlegt samstarf milli heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna og Umhverfisstofnunar annarsvegar og eldvarnaeftirlits hinsvegar við veitingu starfsleyfa fyrir starfsemi þar sem eldfim efni eru

framleidd eða geymd, né heldur milli Vinnueftirlits og eldvarnaeftirlits vegna starfsleyfisveitinga. Hið sama gildir fyrir veitingu starfsleyfa fyrirtækja sem sjá um meðhöndlun úrgangs.

Í reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun kemur fram að „Við gerð tillögu skal stofnunin ávallt leita umsagnar hlutadeigandi heilbrigðisnefndar og, eftir því sem við á hverju sinni,“ .... „og annarra sérfróðra aðila.“ og á þetta jafnt við um starfsleyfi sem Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir veita (8. og 9. gr.).

Það ætti því að vera grundvöllur fyrir því að heilbrigðisnefndir og Umhverfisstofnun geri það að reglu að leita umsagnar slökkviliðsstjóra um útgáfu starfsleyfa þegar um er að ræða starfsemi með söfnun brennanlegra efna í tengslum við endurvinnslu og förgun þeirra. Brunamálastofnun mun hafa samband við viðkomandi eftirlitsaðila með það að markmiði að slíkri samvinnu eða samráðsferli verði komið á.

## 6.4 Samantekt

Helstu niðurstöður skýrslunnar eru þessar:

1. Ætla má að mjög lítil hætta sé á því að svipaðir atburðir og þeir sem Hringrásarbrunninn leiddi til geti gerst í hjá öðrum aðilum með sambærilegan rekstur. Hvergi var magn hjólbarða nálægt því eins mikið og hjá Hringrás, og á flestum öðrum stöðum eru efnin geymd í gámum eða í haugum fjarri íbúðabyggð.
2. Úttektin sem hér greinir frá takmarkaðist við meðhöndlun hjólbarða. Brunamálastofnun hefur ákveðið að gera nokkuð viðameiri úttekt þar sem litið verður sérstaklega til lagerhalds brennanlegra efna utanhúss. Þar mun ekki einungis verða litið til söfnunar og förgunar úrgangs, heldur einnig til framleiðslufyrirtækja sem hafa miklar birgðir af brennanlegum vörum utanhúss.
3. Mikilvægt er að upplýsa eldvarnaeftirlit sveitarfélaganna um þeirra ótvíræðu skyldu að bregðast við ef slökkviliðsstjóri telur um almannahættu sé að ræða, og hvetja eldvarnaeftirlit til að hafa grannt auga með þeirri frekar nýtilkomnu hættu í samfélaginu sem söfnun og meðhöndlun úrgangs er.
4. Ekki er nægjanlega ljóst til hvaða þvingunarúrræða slökkviliðsstjóri getur gripið ef brunahættan tengist rekstri og starfsháttum eins og t.d. umgengni á lóð. Skýra þarf slík úrræði í lögum um brunavarnir nr. 75/2000 þegar ekki er hægt að tengja brunahættuna við ákveðið mannvirki.
5. Mikilvægt er að rannsaka nánar hvaða mögulegar þvingunaraðferðir eru eldvarnaeftirliti nauðsynlegar til skilvirkari vinnubragða, án þess að íþyngja atvinnulífina. Brunamálastofnun hyggst skoða slíka möguleika á árinu, í samvinnu við atvinnulífið og yfirvöld.
6. Mikilvægt er að auka upplýsingaflæði milli heilbrigðisnefnda og Umhverfisstofnunar annarsvegar og eldvarnaeftirlits hinsvegar, hvað varðar starfsleyfisveitingar vegna söfnunar, endurvinnslu eða förgunar brennanlegra efna. Æskilegt væri að koma á skilgreindu umsagnar- eða upplýsingaferli milli þessara eftirlitsaðila. Brunamálastofnun mun hafa samband við viðkomandi eftirlitsaðila með það að markmiði að slíku ferli verði komið á.
7. Ljóst er að eigendur og forráðamenn Hringrásar ehf. gerðu sér ekki nægilega grein fyrir lagalegri ábyrgð sinni hvað varðar brunavarnir og tryggðu ekki slíkar varnir þótt hættan væri augljós. Slíkt virðist nokkuð algengt í íslensku atvinnulífi og því mikilvægt að fræða eigendur atvinnufyrirtækja um eigin ábyrgð og auðvelda þeim að koma upp innra eftirliti með brunavörnum. Stefna Brunamálastofnunar er að endurskoða reglugerðir um eldvarnaeftirlit sveitarfélaga og eigið eldvarnaeftirlit eiganda með þetta að leiðarljósi.





## Viðauki A: Bréf frá umhverfissráðuneytinu



### UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ

Skuggasundi 1 150 Reykjavík  
sími: 545 8600 brefasími: 562 4566  
netfang: postur@umhverfissraduneyti.is

Brunamálastofnun  
Björn Karlsson, brunamálastjóri  
Skúlagata 21  
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 24. nóvember 2004  
Tilvísun: UMH04110114/  
SB/--

Vegna brunans á athafnasvæði Hringrásar ehf hinn 22. nóvember sl. og með vísan til ákvæða laga nr. 75/2000 um brunavarnir fer ráðuneytið þess hér með á leit við Brunamálastofnun að:

- stofnunin geri úttekt á brunavörnum og eldvarnaeftirliti hjá aðilum með sambærilegan eða hliðstæðan rekstur og Hringrás ehf.
- stofnunin kanni í ljósi atvika hvort ástæða sé til að breyta lögum eða reglum um brunavarnir og eldvarnaeftirlit til þess að draga úr líkum á því að atvik sem þetta endurtaki sig og
- stofnunin skoði sérstaklega hvort ástæða sé til þess að fyrirskrifa nánari samvinnu við eftirlitsaðila til þess að tryggja skilvirkni í framkvæmd laga og reglna um brunavarnir.

Brunamálastofnun skal við þessa athugun hafa samráð við viðkomandi yfirvöld og eftirlitsaðila. Ráðuneytið væntir þess að niðurstöður úttektar Brunamálastofnunar liggja fyrir eigi síðar en 16. janúar nk. og tillögur til breytinga á lögum og reglum sé ástæða talin til þess eigi síðar en 15. febrúar nk.

F. h. r.



## Viðauki B: Bréf SHS til Hringrásar ehf.



Reykjavík 4. júní 2004

**Hringrás**  
B.t. Einars Ásgeirssonar  
Klettagörðum 9  
104 Reykjavík

### Málið varðar úrgang á landi Hringrásar

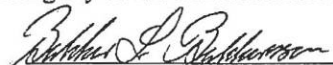
Við skoðun forvarnadeildar á hafnarsvæðinu kom í ljós að haugar af endurvinnanlegum efnum á landi Hringrásar eru það stórir að um almannahættu gæti orðið að ræða ef kviknar í þeim, búast má við því að rýma þurfi nokkuð stór svæði af þessum sökum. Einnig er hætt við að reykur frá eldi í haugunum geti valdið verulegu umhverfis og eignatjóni.

Það er því krafa forvarnadeildar að forráðamenn fyrirtækisins geri grein fyrir því í bréfi til forvarnadeildar SHS á hvern hátt þeir ætli sér að koma í veg fyrir fyrrgreindar afleiðingar ef um bruna verður að ræða.

Starfsmenn forvarnadeildar SHS munu fara yfir og meta úræði ykkar og eru jafnframt tilbúnir til að aðstoða við að finna leiðir til að bæta eldvarnir á svæðinu.

Svar við bréfi þessu skal berast til forvarnadeildarinnar eigi síðar en 14.06.2004.


Virðingarfyllst f.h. Forvarnadeildar SHS

  
Baldur S. Baldursson  
Verkefnisstjóri

SLÖKKVILIÐ HÖFUÐBORGARSVÆÐISINS  
Skógarhlíð 14 • 105 Reykjavík • Sími 528 3000 • Fax 528 3001  
Netfang: shs@shs.is • Veffang: www.shs.is



## Viðauki C: Svarbréf Hringrásar ehf. við bréfi SHS

 <b>HRINGRÁS</b> ENDURVINNSLA	104 Reykjavík Íceland
	Sími / Tel +354 560 1900 Fax +354 550 1901
	info@hringras.is www.hringras.is

Slökkvilið Höfðborgarsvæðisins  
Bt. Baldur S. Baldursson  
Skógarhlíð 14

105 Reykjavík

Reykjavík 30.9.2004

**Svar við fyrirspurn varðandi úrgang á landi Hringrásar dags. 4.7.2004**


Við hjá Hringrás höfum það að stefnu að lágmarka birgðarsöfnun á brotajárni, dekkjum og timbri.

Tímabundið ástand hefur skapast hjá fyrirtækinu þar sem dekk og dekkjakurl hefur safnast upp. Þetta ástand hefur skapast af þeim sökum að fyrirtækið stefnir að því að flytja þennan úrgang erlendis og hefur það þegar náð samningum við erlendan úrvinnsluaðila og flutningsaðila. Það sem uppá vantar er staðfestning frá umhverfistofnun í Bretlandi (Environmental Agency) sem væntanleg er á næstu dögum.

Stefnt er að flytja dekkjakurlið með 40ft. gámum þar sem hver gámur rúmar 26 tonn. Áætlanir fyrirtækisins stefna að því að klára þær birgðir sem safnast hafa upp á næstu 3-4 mánuðum, en strax í byrjun nóvember munu dekkjabirgðir hafa minnkað umtalsvert.

Í framtíðinni er síðan stefnt að því að hafa steipt hólfi á milli efnisflokka þar sem timbur, dekk og brotajárn verður aðskilið, þanning að bruni í einu hólfi fari ekki yfir í annað hólfi. Áætlun um að klára þær framkvæmdir liggja fyrir, en áætlað er að svæðið verði fullklárað næsta vor. Verið er að byggja 5 skemmur þar sem spilliefni og önnur hættuleg efni (brennanleg og ætandi), verða flokkuð og geymd eftir þeim skilmálum um þær lúta.

Að lokum erum við þakklátir fyrir allar þær ábendingar frá ykkur um brunavarnir og óskum eftir að eiga gott samstarf við ykkur í framtíðinni.

  
Virðingarfyllt  
**HRINGRÁS ehf.**  
Kl. 420569-1319

Einar Guttormsson fjármálastjóri  
Hringrás ehf



## Viðauki D: Bréf frá Fulltingi ehf.– lögfræðipjónustu um heimildir SHS vegna Hringrásar ehf



FULLTINGI ehf  
lögfræðipjónusta

Suðurlandsbraut 18 • 108 Reykjavík  
Sími 533 2050 • Bréfsímar 581 2060, 533 2060  
Netfang fulltingi@fulltingi.is  
Kt. 650886-1359 • Vsk.nr. 11370  
Banki 0139-26-32

Minnispunktur 23-11-2004 til Slökkviliðsins vegna  
bruna hjá Hringrás hf. við Klettagarða

### Bréf 4. júní 2004 varðandi úrgang á landi Hringrásar.

- Bréf SHS dags. 4. júní og móttekið sama dag.
- Grundvöllur bréfs er almannahætta vegna hauga af efnunum sem stafaði hætta af ef til bruna kæmi. Gerð krafa um að forráðamenn fyrirtækisins geri grein fyrir hvernig þeir ætli að koma í veg fyrir þær afleiðingar sem brunni kynni að hafa í för með sér.
- Heimild SHS til að aðhafast → lög um brunavarnir nr. 75/2000.
  - **1. grein:** *Markmið laga þessara er að vernda líf, heilsu fólks, umhverfi og eignir með því að tryggja fullnægjandi eldvarnaeftirlit og viðbúnað við eldsvoðum og mengunaróhöppum á landi.*
  - **2. grein:** *Lögin gilda um eldvarnir og slökkvistörf vegna eldsvoða og viðbúnað.....*

Í 12. gr. brunavarnalaga er kveðið á um að það sé hlutverk slökkviliða sveitarfélaga að gera úttekt á mannvirkjum í notkun og gera kröfur um nauðsynlegar úrbætur á brunavörnum til að vernda líf, heilsu fólks, umhverfi og eignir. Þá er í sömu grein kveðið á um að hlutverk slökkviliðs sé að leiðbeina fyrirtækjum og stofnunum eftir atvikum um *hvaðeina er varðar brunavarnir og eldsvoða vegna viðkomandi starfsemi*, þá er það einnig hlutverk slökkviliðs að *hafa eftirlit* með því að eigendur og forráðamenn atvinnuhúsnæðis sinni skyldum sínum um brunavarnir samkvæmt lögum og reglugerðum o.s.frv..

Í þessu sambandi er rétt að taka fram að í 2. mgr. 23. gr. sömu laga er kveðið á um það að eigandi og e.atv. forráðamaður mannvirkis ber ábyrgð á eigin brunavörnum, að þær séu virkar og að haft sé reglubundið eftirlit með þeim. Jafnframt ber þeim *skylda til að hlíta fyrirmælum eftirlitsmanna sveitarfélaga* (slökkviliðs) og opinberra stofnana um úrbætur sem eiga sér stoð í lögum og reglugerðum um brunavarnir, byggingarmál, öryggismál, hollustuhætti og mengunarvarnir og eiturefni og hættuleg efni.

Í tilviki Hringrásar mat forvarnadeild Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins stöðu mála á landi fyrirtækisins þannig að almannahættuástand kynni að skapast ef eldur kviknaði í haugum sem þar voru.

Var þetta mat slökkviliðsins og samkvæmt þeim ramma sem því er ætlað að starfa eftir. Fyrst og fremst skv. lögum um brunavarnir. Það er hlutverk slökkviliðsins lögum samkvæmt að hafa þetta eftirlit, niðurstaða eftirlitsins var ábending og athugasemd sem viðkoman aðila var skylt að hlíta skv. ofangreindu lagaákvæði.

Í anda vandaðra stjórnsluhátta og þá sérstaklega meðalhófsreglu stjórnsluréttarins var ekki gripið til úrræða gagnvart Hringrás fyrir en fyrirtækið hafði tjáð sig um málefnið, sem var gert með bréfi dags. 30. september sl.. Þær útskýringar sem þar voru gefnar gáfu ekki ástæðu til annars en að ætla að verið væri að bæta úr því ástandi sem gerð hafði verið athugasemd við.

Slökkviliðið taldi **ekki bráða hættu** á eldsvoða og vegna þess að þvingunarúrræði sem Slökkviliðinu er heimilt að beita eru oft og tíðum viðurhlutamikil og kostnaðarlega þungbær gagnvart þeim aðilum sem í hlut eiga, þá var þvingunarúrræðum ekki beitt til úrbóta heldur gætt meðalhófs og viðkomandi aðila gefið rúm til að ljúka þeim úrbótum sem lýst hafði verið yfir í bréfinu dags. 30. sept. sl. að ráðist yrði í.

Þá má líka halda því fram að aðrar stofnanir hafi átt að hafa haft afskipti af því ástandi sem skapast hafði á landi Hringrásar.

- Þetta mál sýnir að eldvarnaeftirlit á höfuðborgarsvæðinu er virkt, þó svo að kunni að vera "á mörkum" hvort Slökkviliðið hafi verið rétti aðillinn til að ýta við aðila í þessu tilviki. Það sem eftir stendur er að forráðamaður/eigandi mannvirkis ber ábyrgð á eigin brunavörnum og ef eftirlitsmenn gera athugasemdir ber viðkomandi að hlíta fyrir mælum þar að lútandi.

#### Niðurstaða

Það er niðurstaða undirritaðs að Slökkviliðinu hefði verið mögulegt að beita þvingunarúrræðum skv. 29. gr. laga um brunavarnir vegna þeirrar aðstöðu sem uppi var á landi Hringrásar, það liggur aftur á móti eins og löggin eru gerð úr garði í dag ekki í augum uppi. Á þetta við um þau þvingunarúrræði sem eðlilegt er að grípa til í ljósi aðstæðna á landinu, eins og t.d. skriflegar áminningar, öryggisvaktar og/eða dagsekta.

Ofangreindum þvingunarúrræðum skal beita ef lög um brunavarnir eru brotin eða reglugerðir settar samkvæmt þeim. Á Slökkviliðinu hvílir skylda til að tryggja fullnægjandi eldvarnaeftirlit og var það gert í þessu tilviki. Ef þannig hefði borið undir að Hringrás hefði í engu sinnt athugasemdum Slökkviliðsins þá hefði verið hægt að grípa til þvingunaraðgerða, en eins og að ofan greinir þá liggur það ekki í augum uppi og er því ærin ástæða til að skýra löggin að því leyti að þau takið beinlínis á aðstæðum sem þessum og farið verði yfir hvort önnur tilvik þyrfti að fella þar undir.. Þó svo að löggin leggi áherslu á mannvirki o.s.frv. þá má hugsa sér margskonar aðstæður sem upp geta komið og eru þá háð vafa hvort slökkviliðið megi taka á þeim aðstæðum í krafti laga um brunavarnir. Má taka dekkjahnúgu sem stafar almannahætta af ef eldur bærisk í hana sem dæmi. Er það því rétt af Slökkviliðinu að gera athugasemdir við slíkar aðstæður, og ef eftir fyrir mælum Slökkviliðsins er ekki farið, þá ætti að vera hægt að grípa til þeirra þvingunarúrræða sem löggin heimila og eðlilegt er miðað við aðstæður að grípa til, en það er eins og komið hefur fram ekki greið leið að þeirri niðurstöðu

ABP.  
FULLTINGI – lögfræðipjónusta ehf.



## Viðauki E: Skýrsla Slökkviliðs Höfuðborgarsvæðisins

### Útkall í Hringrás Klettagörðum 9.

22/11 – 24/11

#### Tilkynning:

Tilkynning kom til NL kl. 21:42 um eld að Klettagörðum 9 hjá Hringrás. Þeir boðuðu með F-1 fyrir allar stöðvar. Áður en bílarnir leggjja af stað kemur í talstöð að húsið sé orðið alelda.

#### Viðbragð:

Fyrstu viðbrögð voru að senda út dælubíla af öllum stöðvum nema af flugvelli ásamt gámalagnabíl og sjúkrabílum (sjá eldskýrslu). Á leiðinni komu upplýsingar um að það logaði út úr húsinu og í kjölfarið var hugað að því að hringja út litla úthringingu en ákveðið var að bíða með það þangað til sæist til hússins. Þegar 410 sá til hússins bað hann strax um litla úthringingu, í kjölfarið kom 310 og sá betur yfir svæðið og að fenginni reynslu bað hann í kjölfarið um stóra úthringingu. Guðmundur K. Halldórsson var vettvangsstjóri.

#### Fyrstu aðgerðir:

Fyrstur á staðinn var sjúkrabíll sem náði að kanna svæðið og beina 410 á réttan stað þ.e. austan megin við og 310 kom að norðanverðu. Þegar 510 kom á staðinn með 513 sem var með lagnagáminn fóru þeir í vatnsöflun. Því næst bað 40 um að 612 yrði sendur á staðinn. Þegar 50 kemur á staðinn biður hann lögreglu um að stækka ytri lokun. Strax var ljóst að þarna yrði um umfangsmikið slökkvistarf að ræða. Reynt var að huga vel að staðsetningu tækja strax í byrjun þannig að ekki þyrfti að færa þau úr stað. Starfsmenn Hringrásar voru fengnir til fjarlægja stóra og mikla pressu sem var á planinu ásamt tveimur vörubílum og í framhaldi af því voru þeir fengnir til að færa úr haugnum sem var til hliðar við þann sem brann með krabba til að koma í veg fyrir frekari útbreiðslu eldsins.

Um kl. 22:00 var beðið um gröfur og tæki frá E.T. Upp úr því var beðið um aðstoð frá Brunavörnum Suðurnesja og þeir beðnir um að dekkja Hafnarfjarðarstöðina. Einnig var beðið um aðstoð frá slökkviliði Keflavíkurflugvallar. Beðið var um 610 um leið og flugi væri hætt.

Körfubílarnir og mónitorarnir voru notaðir til að dæla inn á hauginn SHS-7 austan megin við skemmuna og SHS-6 frá Sundagörðum. 610 og 612 voru tengdir við vatn um leið og hægt var og sprautuðu froðu á eldinn. 00:32 kom flugvallarslökkviliðsbíllinn frá Keflavíkurflugvelli og var hann settur í fremstu línu til að sprauta froðu á eldinn. Einnig var farið með handlínur inn á hauginn með froðu og á sama tíma var þeginn aðstoð frá herskipinu Trinton sem lá við bryggju um að dæla sjó til okkar og fór það beint í flugvallarbilinn frá Keflavík. Gröfur frá E.T. mokuðu úr dekkjahaugnum svo uppmokstursvélar gætu keyrt þau inn á lóðina hjá E.T. þar sem endanlega var slökkt var í þeim með vatni. Síðan bættist við í þessar aðgerðir vélaskófla frá Reykjavíkurflugvelli.

## Framhaldsaðgerðir:

Starfsmenn B.S komu á eldstað og leystu menn af. Starfsmenn Reykjavíkurhafnar mættu á staðinn og voru okkur til aðstoðar. Einnig komu menn frá Olíudreifingu með froðu og froðubyssu sem notuð var síðar. Þanta þurfti olíubíl nokkrum sinnum til að fylla á tæki og tól. Þegar leið á nóttina versnaði veðrið með éljagangi og sterkum vindi og tafði það slökkvistarfið. Slöngur fennti í kaf og slöngubrýr sáust ekki vegna snjókomu. Fenginn var bíll til að dæla upp úr holræsum en hann náði ekki að athafna sig fyrr en síðar. Um kl. 05:00 þann 23/11 var hætt að sprauta með SHS-6 en 7ið var notað fram undir 08:00. Ný áhöfn kom frá Keflavíkurflugvelli til að leysa af á flugvallarslökkvibílum sem var í fremst víglínu til kl. 18:00 þann 23/11. Næsta sólahringinn gekk slökkvistarfið þannig fyrir sig að gröfur mokuðu úr haugnum sem logaði og hjólaskóflur færðu það yfir á svæði E.T. þar sem slökkt var endanlega í því og krabbar mokuðu því síðan upp í haug aftur. Slökkvistarfi lauk um kl. 06:00 að morgni 24/11. Vakt var á svæðinu til kl. 13:00 þann dag en þá var lögreglunni afhentur vettvangurinn til rannsóknar. Rjúka fór úr nýja haugnum að kvöldi 24/11 þá voru 3 menn settir á vakt til að kæla og lauk því starfi um kl. 04:00 þann 25/11.

## Aðrar aðgerðir:

Um 22:40 var lögregla beðin um að sjá um ef þyrfti að rýma íbúðarhúsnæði við Kleppsveg og í framhaldi að því var haft samband við RKÍ um fjöldahjálparstöð og húsnæði fyrir heimilislausa, og aðstoð björgunarsveita við lögreglu.

## Áföll:

Einn maður slasaðist á hendi og fjórir fengu reykeitrun og lungnabólgu í kjölfarið.

## Stjórnendur í útkallinu

Jón Viðar Matthíasson, var á bakvakt

Guðmundur K. Halldórsson, var vettvangsstjóri frá byrjun til 13:30 23/11

Marteinn Geirsson stjórnaði austurhluta svæðisins,

Jón H. Guðmundsson, var á norðursvæði og í vatnsöflun en síðan tóku Óli R. Gunnarsson og Höskuldur Einarsson við vatnsöfluninni.

Brynjar Friðriksson sá um mannahald síðan tók Þórður Bogason við.

Gunnar Örn Pétursson sá um froðustjórnun á handlínunum.

Oddur Hallgrímsson var vaktstjóri í stjórnstöð.

Gunnar Jónsson og Friðrik Þorsteinsson voru í stjórnstöð.

Aðrir yfirmenn sem komu að útkallinu voru: Hrólfur Jónsson, Birgir Finnsson, Bjarni Kjartansson, Jón Friðrik Jóhannsson, Guðmundur Jónsson og Þorsteinn Karlsson.

## Aðrir stjórnendur á eldstað voru:

Jón Friðrik Jóhannsson 13:30 – 15:30 - 23/11

Jón H. Guðmundsson 15:30 – 19:30 - 23/11

Þórir Steinarsson 19:30 – 24:00 - 23/11

Jörgen Valdimarsson 00:01 – 7:30 - 24/11

Guðmundur K. Halldórsson 07:30 – 13:30 - 24/11

### **Tæknilegar upplýsingar:**

Um 130 slökkviliðsmenn börðust við eldinn þegar mest var.

Notaðir voru 12 slökkvibílar.

14.150 lítrar af froðu var dælt á eldinn.

Áætlað að um 17.899.500 lítrar af vatni hefði verið dælt á eldinn.

Lagðar voru um 4520m af slöngum.

Starfsmenn Hringrásar, E.T. Reykjavíkurhafnar og Olíudreifingar ásamt fleirum komu að slökkvistarfinu.

### **Búnaðarskrá 22 - 24 /11/04**

3 dælubílar SHS

2 gámabílar með lagnagám, verðmætagám og skúffu.

2 körfubílar

2 lausar dælur SHS Rosenboer

1 laus dæla Rvk-höfn

2 flugvallarbílar Rvk 610, 612

1 flugvallarbíll frá Keflavíkurflugvelli

1 vörubíll frá Keflavíkurflugvelli

1 dælubíll frá Brunavörnum Suðurnesja

2 beltagröfur

3 hjólaskóflur frá ET.

1 hjólaskófla frá Reykjavíkurflugvelli.

Slöngulagnir: 4" 660m. / 3" 3660m. / 2" 200m. Samtals 4520m.

Um 50 fyllingar af lofti í reykköfunartæki það er um 34 klukkustundir

3 sendibílar frá SHS

2 leigðir sendibílar

Reykjavík 26/11 2004

Guðmundur K. Halldórsson, / Jón Helgi Guðmundsson/ Jón Friðrik Jóhannsson



## Viðauki F: Þjónustuaðilar á söfnun og/eða förgun hjólbarða

*Söfnunar og þjónustuaðilar á söfnun og/eða förgun hjólbarða*

Efnamóttakan hf, Fura ehf., Hringhellu 3

Efnamóttakan hf, Sagaplast ehf., Réttarhvammi 3

Gáma- og tækjaleiga Austurl., Búðareyri 15, 730 Reyðarfjörður

Gámastöðin ehf., Beykihlíð 1, 105 Reykjavík (Strönd Rangárvallasýsla)

Gámaþjónusta Norðurlands ehf., Fjölnisgötu 4a, 603 Akureyri

Gámaþjónusta Vestfjarða ehf., Góuholti 14, 400 Ísafjörður

Gámaþjónusta Vesturlands ehf., Sólbakka 9, 310 Borgarnes

Gámaþjónustan hf., Súðarvogi 2, 104 Reykjavík (Hafnarfjörður)

Hafis ehf. (Gúmívinnslan), Réttarhvammi 1, 600 Akureyri

Hringrás ehf., Klettagörðum 9, 104 Reykjavík

Íslenska Gámafélagið ehf., Gufunesi, 112 Reykjavík

Njarðtak ehf., Hæðargötu 1, 260 Njarðvík

Ó.K. Gámaþj.-Sorphirða ehf., Borgarflöt 15, 550 Sauðárkrókur

Sorphirðan ehf., Eyrarvegi 5, 3800 Selfoss



## Viðauki G: Listi yfir heilbrigðisfulltrúa og slökkviliðsstjóra sem haft var samband við

### Listi Slökkviliða

Slökkvilið Höfuðborgarsvæðis  
Brunavarnir Borgarness og nágrennis  
Slökkvilið Ísafjarðar  
Brunavarnir Skagafjarðar  
Slökkvilið Akureyrar  
Slökkvilið Fjarðabyggðar  
Brunavarnir Rangárvallasýslu  
Brunavarnir Árnessýslu  
Brunavarnir Suðurnesja

### Listi Heilbrigðiseftirlita

Heilbrigðiseftirlit Hafnafjarðar og Kópavogssvæðis (ekki hringt í)  
Umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur (ekki hringt í)  
Heilbrigðiseftirlit Vesturlands  
Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða  
Heilbrigðiseftirlit Norðurlands vestra  
Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra  
Heilbrigðiseftirlit Austurlands  
Heilbrigðiseftirlit Suðurlands  
Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja  
Umhverfisstofnun





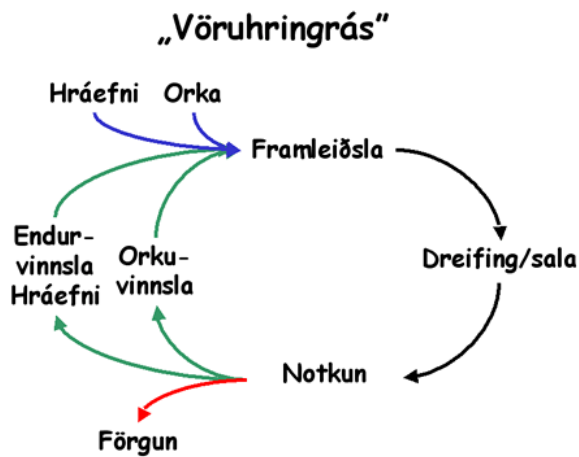
## Viðauki H: Úrvinnslusjóður

Úrvinnslusjóði er ætlað að nota hagræna hvata til að koma upp skilvirku fyrirkomulagi á úrvinnslu úrgangs. Sjóðurinn semur um úrvinnslu úrgangs á grundvelli útboða eða verksamninga eftir því sem við á og notar úrvinnslugjaldið til þess að greiða fyrir það.

Myndin hér að neðan sýnir á einfaldan hátt hvað verður um úrgang sem fellur undir umsýslu Úrvinnslusjóðs.

### Hugmyndafræðin

Hráefni og orka til vöruframleiðslu eru oft takmarkaðar auðlindir sem ber að fara eins sparlega með og kostur er.



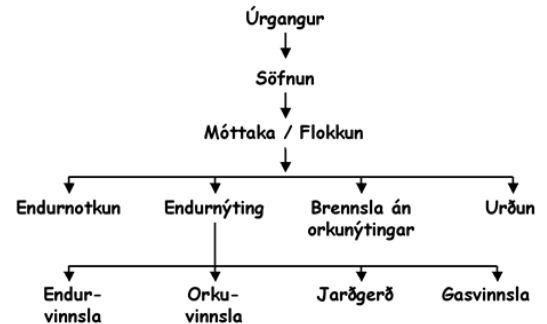
### Verklag

Úrvinnslugjald er notað til að greiða fyrir meðferð flokkaðs úrgangs á söfnunarstöðvum, flutning, endurnýtingu, endurvinnslu eða förgun með eða án skilgjalds. Samið verður um verkþætti á grundvelli útboða eða verksamninga.

**Söfnunarstöð** er staður og aðstaða þar sem tekið er við úrgangi frá almenningi og/eða smærri fyrirtækjum. Þaðan fer úrgangurinn til endurnotkunar og endurnýtingar eða er fluttur til móttökustöðva.

**Móttökustöð** er staður og aðstaða þar sem tekið er við úrgangi til geymslu til lengri eða skemmri tíma, til umhleðslu, flokkunar eða annarrar meðhöndlunar. Þaðan fer úrgangurinn til förgunar, endurnýtingar, endurnotkunar eða honum er fargað á staðnum.

### Ráðstöfun úrgangsins

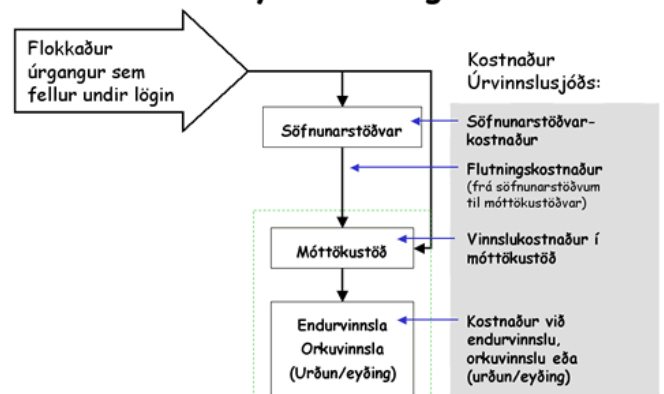


Við öflun hráefna og orku er oft gengið á náttúruleg gæði og sama gildir um úrgang sem verður til við vörunotkun og þegar vörur hafa þjónað tilgangi sínum.

Hin síðari ár hefur verið lög æ meiri áhersla á að vöruhringrásin sé eins lokuð og kostur er og að notkun hráefna og orku sé í lágmarki auk þess að sem minnst falli úr hringrásinni í formi úrgangs sem verður að farga.

Úrvinnslusjóður vinnur að því að sem minnst falli út úr vöruhringrásinni í formi úrgangs sem þarf að farga. Hann reynir með hagrænum hvötum að stuðla að sem mestri endurnýtingu og endurvinnslu.

### Fyrirkomulag







Líf, heilsa,  
umhverfi og eignir

Brunamálastofnun er þekkingar-, samræmingar-, eftirlits- og stjórnsýsluaðili sem vinnur með og fyrir stjórnvöld, slökkvilið, almenning og aðra hagsmunaaðila að ráðgjöf, eftirliti og umbótum á sviði brunavarna. Þá er stofnunin í fyrirsvari fyrir Íslands hönd í erlendu samstarfi á sviði brunavarna.

Brunavarnir lúta að lífi, heilsu, umhverfi og eignum og eru þannig mikilvægur öryggisþáttur sem á þátt í mótun búsetuskilyrða og hafa meðal annars áhrif á jafnvægi byggðar í landinu.

Brunamálastofnun leitast við að auka og beita til fullnustu þekkingu og reynslu starfsmanna stofnunarinnar í þágu brunavarna á Íslandi.

Brunamálastofnun er hlekkur í velferðarkerfi íslensks samfélags og nýtir stofnunin þá fjármuni sem henni er falið að ráðstafa til forvarna og hagsbóta fyrir hagsmunaaðila.