NOU Norges offentlige utredninger **1999: 4**

Utkast til ny lov om brann- og eksplosjonsvern

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. juni 1996.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 18. desember 1998

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. juni 1996 for å fremme forslag til èn ny lov til erstatning for lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk, lov om eksplosive varer og lov om brannvern.
Utvalget legger med dette frem sin utredning med forslag til ny lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoffer, og om brannvesenets redningsoppgaver (Brann- og eksplosjonsvernloven). Utredningen og forslaget er enstemmig.

Oslo, 16. desember 1998

Reidar Webster leder
Gunnar Hem
Bjørn Henrik Lund
Joakim Lystad
Bjørn Y. Olsen
Mette Stangerhaugen
Ellen Stokstad
Jan B. M. Strømme
Torill Føleide Tandberg
Trygve Østmo
Morten K.D. Svatun

Kapittel 1

Sammendrag

Bakgrunnen for opprettelsen av utvalget er at de tre eksisterende lovene på brann- og eksplosjonsvern området er umoderne og uhensiktsmessige med henblikk på en effektiv forvaltning. I en forprosjektrapport fra 1994 har den sentrale tilsynsmyndigheten på området, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, kartlagt revisjonsbehovet, og fremmet synspunkter på rammen for en ny lov.

Den foreliggende innstilling omfatter forslag til lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoffer, og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) med tilhørende motiver. Loven vil avløse gjeldende lov om brannvern m.v., lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk og lov om eksplosive varer. Lovforslaget innebærer at disse lovene samles i èn lov. Utredningen er gjennomført av et offentlig utvalg oppnevnt ved kgl. res. av 28. juni 1996. Riksmeklingsmann Reidar Webster har vært utvalgets leder.

Utvalgets innstilling består av 11 hovedkapitler, samt et vedlegg. Hovedstrukturen i innstillingen er en beskrivende del, en del med utvalgets prinsipielle betraktninger og et lovforslag med tilhørende kommentarer.

Utvalgets arbeid har vært konsentrert om tre hovedområder:

- Behovet for regulering av farlige stoffer og forholdet til forurensnings- og produktkontrollovgivningen
- Organisering og regulering av brannvesenets rolle i redningstjenesten
- Forholdet mellom den nye loven og kommunelovens prinsipper mht. krav til etablering, organisering og drift av brannvesen.

"Sammendrag" i Kapittel 1 gir et kortfattet sammendrag av innstillingen.

"Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid" i Kapittel 2 beskriver utvalgets sammensetning, mandat og arbeid.

Mandatet tar utgangspunkt i forprosjektrapporten, og utvalgets oppgave har vært å utarbeide en rammepreget, funksjonell lov som skal fange opp det naturlige ansvarsområdet for direktoratet. Mandatet forutsetter at direktoratets ansvar og oppgaver videreføres, men åpner for at det med grunnlag i bl.a. kost/nytte betraktninger kan fremmes forslag om en utvidet regulering i forhold til dagens lover på områder hvor utvalget oppfatter at det foreligger behov for regulering og tilsyn.

Utvalget har under arbeidet måttet ta et noe annet utgangspunkt enn anbefalingene i forprosjektrapporten, da denne på en del områder inneholdt forslag som til dels ville ha betydelige konsekvenser for annen lovgivning og forvaltning. Arbeidet ble derfor konsentrert om å finne en hensiktsmessig innretning på en lov som i hovedsak reflekterer Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns nåværende ansvarsområder med visse utvidelser, og som i større grad enn de eksisterende lover er tilpasset moderne lovgivningsprinsipper.

Utvalget har lagt vesentlig vekt på forenkling. Loven er rammepreget, og forutsettes utfylt av forskrifter.

"Brann som samfunnsproblem" i Kapittel 3 gir en generell beskrivelse av brann som samfunnsproblem, utviklingstrekk i brannstatistikken, samt en omtale av kostnadene forbundet med brann i Norge. Det dør relativt mange i brann hvert år, sett i forhold til andre sammenlignbare land. Årlig dør det her

i landet i størrelsesorden 50 til 78 mennesker i brann, de aller fleste i bolig. Kvinneandelen av de branndøde er økende. Hjemmeboende pleie- og omsorgstrengende utgjør en økende risikogruppe.

Også de samfunnsmessige kostnader ved brann er høye i Norge, og kan grovt anslås til å være et sted mellom 5 000 og 8 000 millioner kroner årlig. Av dette er i gjennomsnitt 2 000 – 3 000 millioner kroner utbetalte erstatninger fra forsikringsselskapene. I tillegg kommer tap av materielle verdier som ikke er forsikret eller der eier er selvassurandør. Disse anslås til å være mellom 200 og 500 millioner kroner pr. år. Andre kostnadselementer enn de direkte tapstallene knytter seg til drift av kommunale brann- og feiervesen (nærmere 1 500 millioner kroner), drift av forsikringsselskapenes forebyggende oppgaver på brannområdet (600- 800 millioner kroner pr. år), brannverntiltak til nye bygninger og oppgradering av eksisterende bygninger (1 000 – 2 000 millioner kroner).

Brannvernarbeidet har i 90-årene vært gjennomført med grunnlag i St.meld.nr. 15 (1991-92). I meldingen er det satt konkrete mål for perioden frem til år 2000. Målene er 30 % reduksjon i antall branndøde og i de samlede materielle tap. Storbrannskadene isolert skal reduseres med 50 %.

Til tross for at det er iverksatt en rekke tiltak rettet mot reduksjon av antall branndøde, viser tapsutviklingen at det ikke synes realistisk at man kan oppnå målsettingen om 30 % reduksjon. Derimot har det vært en sterk nedgang i storbranntapene. De samlede materielle tap var sterkt synkende i første del av perioden, men viser nå igjen en økning. Det kan synes å være en sammenheng mellom brannhyppighet og den generelle økonomiske aktivitet i samfunnet.

Sett i forhold til de utfordringer dette skadebildet reiser, har utvalget lagt opp til at loven skal være et fleksibelt instrument for iverksettelse av nødvendige tiltak. Utvalget mener at god sikkerhet best oppnås ved en balansert satsing på organisatoriske tiltak kombinert med tekniske tiltak. Dette synliggjøres blant annet ved at det bærende prinsippet for etterlevelse av loven i virksomhetene vil være gjennomføring av et systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid (internkontroll). Et godt HMS – arbeid forutsetter at både de organisatoriske og de tekniske forholdene er viet tilstrekkelig oppmerksomhet. Lovutkastet oppstiller i tillegg funksjonelle krav til sikkerhetsnivået for tekniske innretninger o.l.

"Forvaltning og gjeldende rett" i Kapittel 4 gir en kortfattet beskrivelse av gjeldende rett, samt av dagens forvaltning på brannvernområdet med tilgrensende områder. Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede myndighetsansvar på området, med Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern som det faglige utøvende organ. På lokalnivået er det kommunene ved brannvesenene som fører tilsynet etter brann- og eksplosjonsvernlovgivningen, i tillegg til at de ivaretar beredskapen mot brann og andre ulykker.

Viktige tilgrensende forvaltningsområder er underlagt Justisdepartementet og Miljøverndepartementet med underliggende fagorganer. Førstnevnte har hovedansvaret for samordning av den organiserte redningstjenesten og for kriseplanlegging og sivilt beredskap. Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av forurensningsloven, reguleringsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og de helse- og miljørettede aspekter av produktkontrolloven.

"Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns kartlegging av behovet for ny lovgivning" i Kapittel 5 beskriver Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns kartlegging av behovet for ny lovgivning. Det pekes på at direktoratet ser det

som et vesentlig problem at de to lovene, lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk og lov om eksplosive varer i for stor grad legger opp til en forvaltning hvor tilsynet, krav om tillatelser og sikringstiltak er basert på de *mengder* av brannfarlige eller eksplosive varer som håndteres i virksomheten, i stedet for den faktiske risiko. En rekke detaljerte krav hindrer en hensiktsmessig forvaltning på området. Lovene er til dels også preget av datidens tekniske utvikling, og fremstår som lite brukervennlige. Det pekes på som en mangel at andre farlige stoffer enn de som defineres som brannfarlige eller eksplosive ikke er underlagt særskilt regulering. Ansvarsfordelingen mellom sentrale og lokale myndigheter oppfattes i mange tilfeller som uhensiktsmessig. Lovene gir hjemmel for fastsettelse av krav til internkontroll, men fremstår ellers gjennom sine krav om særskilte tillatelser og godkjenninger som lite internkontroll-innrettede i praksis.

"Tilgrensende lovgivning" i Kapittel 6 gir en kortfattet beskrivelse av tilgrensende lovgivning. De viktigste tilgrensende lover er kommuneloven, forurensningsloven, plan- og bygningsloven, sivilforsvarsloven, politiloven og produktkontrolloven.

"Utvalgets vurderinger" i Kapittel 7 redegjør for de mer prinsipielle betraktninger som har vært avgjørende for utvalgets lovutkast.

Generelt

Utvalget har registrert at det er nære grenseflater mellom dagens lover på brann- og eksplosjonsvern-området og den lovgivning som er omtalt i *"Tilgrensende lovgivning" i* kap. 6, men konstaterer at det ikke er hensiktsmessig å etablere en sektorovergripende lov om skadeforebyggelse og sikkerhet. Utvalget mener derfor at det viktigste vil være å etablere en mest mulig klar avgrensning mot annen lovgivning og forvaltning på de områder hvor grenseflatene er mest fremtredende. Utvalget ser imidlertid ikke bort fra at det i fremtiden kan være aktuelt å vurdere behovet for en mer sektorovergripende lovgivning og forenkling.

Forvaltningsnivåer og ansvar

Forvaltningen på brann- og eksplosjonsvernområdet er delt mellom statlige og kommunale organer. Utvalget har lagt til grunn at det ikke er aktuelt å legge opp til en grunnleggende endring når det gjelder ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Brannvesenet vil derfor fortsatt være et kommunalt ansvar. På denne bakgrunn går utvalget inn for at kommunenes plikter, når det gjelder etablering og drift av brannvesenet, reguleres i pakt med kommunelovens prinsipper. Dette innebærer at lovutkastet som hovedregel bare tillegger ansvar og myndighet til kommunen som sådan. Brannsjef som særlovsstilling bortfaller.

Avgrensningen av hva som skal være underlagt sentralt og lokalt tilsyn forutsettes foretatt i forskrifter. Utkastet legger opp til at den sentrale tilsynsmyndighet kan bistå kommunene i tilsynet med komplekse og risikofylte objekter.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern skal føre tilsyn med hvordan kommunene oppfyller sine forpliktelser etter loven når det gjelder å etablere og drive et brannvesen. Kommunene er imidlertid også eier eller bruker av bygninger som kan utgjøre en brannrisiko, og utvalget fremmer forslag om at

kommunene må kunne dokumentere overfor sentral tilsynsmyndighet hvordan de oppfyller sine forpliktelser også i denne forbindelse.

Utvalget har vurdert om fylkesmannen bør inn som et nytt ledd i tilsynet med kommunene også på brann- og eksplosjonsvern området. Utvalget finner ut fra kost/nytte betraktninger ikke å ville anbefale dette.

Utvalget foreslår en rekke endringer i forhold til dagens lover når det gjelder bestemmelsene om kontroll og reaksjon. Forslagene er samordnet med et forslag til endringer i hjemmelslovene for internkontrollforskriften.

Risikobasert tilsyn og internkontroll

Risiko er et uttrykk for den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø og/eller materielle verdier, uttrykt ved sannsynligheten for og konsekvensene av de uønskede hendelsene.

De gamle lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer er bygget opp slik at den som skal drive aktivitet regulert av loven, må søke tilsynsmyndighetene om tillatelse. Det er fastsatt mengdebaserte kriterier for hvem som skal gi tillatelsen og føre tilsyn.

Den nye loven bør etter utvalgets oppfatning i større grad enn idag legge til grunn at det er den konkrete risiko i forbindelse med de forskjellige typer aktiviteter og farlige stoffer som bør være avgjørende for hvordan tilsynsaktivitetene skal legges opp, for hvorvidt det skal foreligge særskilte tillatelser og for hvem som eventuelt skal utferdige disse og føre tilsyn. Dette tilsier at loven får en relativt generell utforming mht. innretning av tilsynet og krav om tillatelser. Det må legges til rette for at risikoanalyser kan være et viktig element i virksomhetenes dokumentasjon av sikkerhet. Myndighetene må kunne fastsette forskjellige typer akseptkriterier for ulike aktiviteter og farlige stoffer.

Lovutkastet har en grunnleggende forutsetning om at tilsynet tar utgangspunkt i internkontrollprinsippene, og utvalget fremmer forslag om at selve plikten til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontroll) i virksomhetene presiseres direkte i loven.

Brannvesen og redning

Brannvesenet er det viktigste offentlige landsdekkende redningskorps i Norge, og utvalget anser det viktig at brannvesenets rolle som et profesjonelt redningskorps presiseres i loven.

Brannvesenet inngår som et viktig element i den organiserte redningstjeneste. Redningsbegrepet er imidlertid knyttet til redning av mennesker fra død eller skade. Flere innsatsoppgaver som utføres av brannvesenet, og som det vil være naturlig å benevne som redningsoppgaver, faller med dette utenfor definisjonen. Utvalget anbefaler derfor at Justisdepartementet i en planlagt gjennomgang av behovet for en særskilt regulering av redningstjenesten vurderer en omdefinering av redningsbegrepet til også å omfatte redningsinnsats for vern av materielle verdier og miljø.

Utvalget anbefaler også at Justisdepartementet i en planlagt revisjon av sivilforsvarsloven vurderer en del av de ordninger som er etablert under betegnelsen sivilforsvar, bl.a. egenbeskyttelse i virksomheter (Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon) og Sivilforsvarets fredsinnsatsgrupper. Herunder bør man vurdere kriteriet for inntreden av automatisk industrivernplikt, og fredsinnsatsgruppenes kosteffektivitet. Utvalget understreker at lokaliseringen av en fredsinnsatsgruppe til en kommune, ikke må føre til en svekkelse av

kommunens oppfølgning av de krav som den nye loven stiller til organisering og drift av brannvesenet.

Utvalget peker for øvrig på at den myndighet som er tillagt et ansvar i en fredssituasjon også bør være ansvarlig for det samme området i krigs- og andre krisesituasjoner. Utvalget foreslår derfor at den nye loven fullt ut regulerer brannvesenets ansvar og oppgaver både i krig og fred.

Tilsyn og beredskap med grunnlag i sårbarhet eller særskilt risiko

Utvalget peker på at en del anlegg og innretninger vil være særlig sårbare i forhold til brann og eksplosjon i kraft av sin betydning i den lokale infrastruktur, selv om det ikke knytter seg direkte personrisiko til disse. Utvalget mener at også denne type objekter bør kunne være gjenstand for særlig tilsyn.

Andre bygninger m.v. kan representere en særskilt risiko for store ulykker og stille særskilte krav til beredskapen ved ulykkessituasjoner. Dette kan f.eks. være veg- og jernbanetunneler og andre underjordiske anlegg. Utvalget foreslår at det etableres en klar hjemmel for å stille krav til særskilte forebyggende og beredskapsmessige tiltak ved slike anlegg m.v., herunder krav om at eieren skal bekoste en nødvendig styrking av den kommunale beredskap. Utvalget fremmer også forslag om at kommunen må kunne stille krav om sikringstiltak i forbindelse med større arrangementer, herunder krav til den ansvarshavende, for å forebygge tragiske hendelser som diskotekbrannen i Gøteborg i oktober 98. Utvalget peker i denne forbindelse på at det er svært viktig at denne type objekter blir underlagt en systematisk og kvalifisert kontroll og reaksjon for å redusere risikoen for alvorlig ulykke.

Farlige stoffer

Utvalget har vurdert behovet for en mer helhetlig regulering av farlige stoffer generelt, uten hensyn til om det er brann- og eksplosjonsfaren, forurensningsfaren eller andre risiki som er fremherskende. Utvalget har kommet til at en slik generell regulering ikke vil være hensiktsmessig. I stedet legger utvalget til grunn for sine forslag en klarere presisering av de behov som forurensningsmyndighetene og brann- og eksplosjonsvern myndighetene har ut fra sine primære ansvarsområder. Denne avgrensningen foretar utvalget ved definisjonene av tre hovedtyper farlige stoffer som vil omfattes av den nye loven.

Utvalget introduserer begrepene brannfarlige og eksplosjonsfarlige stoffer. Disse går lenger enn begrepene brannfarlige og eksplosive varer i de gamle lovene. Begrepene favner således bl.a. brannfarlige faste stoffer, visse oksiderende stoffer og stoffer med eksplosive egenskaper som ammoniumnitrat, organiske peroksider og støv med eksplosive egenskaper. Dessuten introduseres begrepet tilstandsfarlig stoff, for å kunne utvide reguleringen til å omfatte andre stoffer som på grunn av sitt trykk, temperatur eller annen tilstand representerer en særlig fare, og for å fange opp reguleringsbehovene i tilknytning til gasser og væsker under trykk.

Et av hovedsiktemålene med de eksisterende lover om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer, er å sikre tredjeperson mot konsekvenser av ulykker med slike varer. Utvalget mener det er en mangel ved det norske regelverket i dag at krav til sikkerhetsavstander ikke er fastsatt i forhold til virksomhet med andre farlige stoffer enn de som er brannfarlige eller eksplosive. Utvalget foreslår derfor en mer helhetlig regulering av forholdet til tredjeperson i forbindelse med virksomhet med farlige stoffer generelt.

Særlig peker utvalget på at det er viktig at man i forhold til slik virksomhet kan fastsette kriterier for akseptabel risiko i forhold til naboskapet, enten gjennom kvantifiserte risikokriterier eller andre mer kvalitative kriterier. Utvalget fremmer derfor forslag om bestemmelser om sikringsfelt i den nye loven. Dessuten mener utvalget at også forurensningsloven bør inneholde en hjemmel for krav til sikringsfelt, slik at de to lovene sammen ivaretar reguleringsbehovene for sikring av tredjeperson. Utvalget viser ellers til at sikringsfelt ikke alltid vil kunne etableres, og at det da vil være aktuelt å finne andre risikoreduserende tiltak ved selve anlegget. Lovforslaget etablerer hjemmel for dette.

Utkastet forutsetter at beredskapsrettede krav i forbindelse med farlige stoffer kan fastsettes både med hjemmel i den nye loven og med hjemmel i forurensningsloven. Utvalget peker på samordningsbehovet i denne sammenheng, og understreker for øvrig viktigheten av at virksomhetenes egenberedskap og den samlede offentlige beredskap samordner planverket og gjennomfører øvelser sammen.

Farlig gods

Utvalget foreslår ut fra forenklingshensyn at den nye loven etablerer det samlede hjemmelsgrunnlaget for reguleringen av området landtransport av farlig gods, det vil si på veg og jernbane. Utvalget peker ellers på at den nye loven sammen med forurensningsloven og arbeidsmiljøloven vil utgjøre et tilstrekkelig samlet lovgrunnlag for regulering av håndtering av farlig gods i havner og omlastingsterminaler.

Produktkontroll

Den nye loven må gi hjemmel for krav til sikkerhet, formålstjenelighet og kvalitet på de produkter som omfattes av denne. I tillegg mener utvalget at det vil være systematisk riktig at de krav som stilles til produkter *ut fra hensynet til forbrukersikkerhet* mest hensiktsmessig reguleres gjennom produktkontrolloven. Dette gjelder også når det er tale om brann- og eksplosjonsrisiko. Produktkontrolloven omfatter idag også brann- og eksplosjonsrisiko, men dette er ikke eksplisitt sagt i loven. Utvalget ønsker derfor at dette tydeliggjøres gjennom en endring i produktkontrolloven, og fremmer forslag til endringer i loven. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern bør også tillegges myndighet etter loven når det gjelder regulering og tilsyn for disse formål. Grensedragningen mellom produktregulering etter den nye loven og produktkontrolloven er omtalt i kommentarene til lovutkastet.

Forholdet til branntekniske bygningsbestemmelser

Byggeforskriftene setter krav til brannsikringen i nye bygninger. Brannvernlovgivningen kommer etter dagens system først til anvendelse når bygget tas i bruk. Ideelt sett burde derfor, etter utvalgets oppfatning, de branntekniske byggebestemmelsene for eksisterende bygninger vært fastsatt i medhold av det samme regelverk, og på sentralt nivå vært underlagt samme forvaltningsmyndighet. Dette ville imidlertid kreve vesentlige endringer både i regelverksstrukturen og i forvaltningssystemet. Utvalgets lovforslag legger derfor ikke opp til noen endring i den eksisterende ordning, idet man anser et så vidtgående forslag å ligge utenfor mandatet.

Forholdet til arbeidsmiljøloven

Utvalget peker på at det er mange grenseflater mellom den nye loven og arbeidsmiljøloven. Sistnevnte vil som paraplylov formelt sett omfatte mange av de forhold som mer spesifikt vil bli regulert i den nye loven. Slik er det også i dag. Utvalget understreker derfor at utfordringen, som idag, først og fremst blir å finne en naturlig avgrensning av forvaltningsoppgavene mellom Arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, herunder i forskriftsverket. Utvalget mener at det vil være riktig at den nye loven regulerer forhold knyttet til støveksplosjoner ut fra sammenhengen med de vurderinger som ellers knytter seg til brann og eksplosjon.

Kompetanse

Utvalget har lagt til grunn at kompetansekrav skal kunne fastsettes for personell som forutsettes å utøve funksjoner som er regulert av loven, enten det dreier seg om ansatte i virksomhet eller hos de offentlige tilsynsmyndighetene. Utvalget fremmer ikke konkrete kvalifikasjonskrav direkte i loven, idet dette mest hensiktsmessig reguleres gjennom forskrifter.

Forholdet til Forsvaret

Etter utvalgets oppfatning, vil det være ønskelig at en ny lov i utgangspunktet fullt ut gjøres gjeldende for Forsvaret, ut fra betraktningen om at det i fredstid forutsettes at også Forsvarets aktiviteter, bygninger m.v. tilfredsstiller det samme sikkerhetsnivå som det legges opp til i det sivile samfunn. I lovutkastet er det derfor ikke inntatt noe eksplisitt unntak for Forsvaret. På den annen side er utvalget innforstått med at det vil kunne være behov for å fastsette særskilte regler for Forsvaret på enkelte områder, herunder også for gjennomføring av tilsyn m.v. Utvalget fremmer derfor forslag om at Kongen bør kunne fastsette særskilte forskrifter for Forsvaret som avviker fra lovens øvrige krav, jfr. lovutkastets § 4.

Gebyr

Utvalgets forslag åpner for at departementet kan bestemme at gebyrer skal kunne fastsettes for tilsyn etter loven, både på lokalt og sentralt nivå. Ordningen med at kommunene gjennom lokal forskrift kan kreve dekket utgiftene forbundet med gjennomføring av feiing, videreføres. Det er ikke meningen at det skal kunne kreves gebyr for brannvesenets beredskapsinnsats.

"Utvalgets lovforslag" i Kapittel 8 inneholder utvalgets utkast til lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoffer, og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

"Kommentarer til de enkelte bestemmelser" i Kapittel 9 gir kommentarer til de enkelte bestemmelsene. Kommentarene er gjennomgående fyldige, og gir mye av bakgrunnen for forslaget.

"Forslag til endringer i annet lovverk" i Kapittel 10 har forslag til endringer i annet lovverk. Forslaget omfatter endringer i forurensningsloven, produktkontrolloven, vegtrafikkloven og jernbaneloven.

"Økonomiske og administrative konsekvenser" i Kapittel 11 redegjør for de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets lovforslag og forslag til endringer i tilgrensende lovverk. I og med at utvalget fremmer forslag om en rammelov som forutsettes utfylt av forskrifter, vil de økonomiske og admin-

istrative konsekvensene først og fremst knytte seg til de forskrifter som blir utarbeidet. Kapittelet gir en generell oversikt over hvilke typer konsekvenser utkastet kan få for staten, kommunene og virksomhetene.

Vedlegg 1 gir en oversikt over lovgivning knyttet til brann og redning og forebygging av ulykker med farlige stoffer i andre land.

Kapittel 2

Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid

2.1 Oppnevning og sammensetning

Utvalget til revisjon av lovene som forvaltes av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 28. juni 1996. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Riksmeklingsmann Reidar Webster, leder
- Rådmann Ellen Stokstad, Kommunenes Sentralforbund
- Direktør Trygve Østmo, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Brannmester Bjørn Y. Olsen, Landsorganisasjonen i Norge
- Oljesekretær Jan B.M. Strømme, Landsorganisasjonen i Norge
- Rådgiver Lindis Nerbø, Miljøverndepartementet
- Underdirektør Mette Stangerhaugen, Justisdepartementet
- Rådgiver Bjørn Henrik Lund, Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Juridisk fagsjef Gunnar Hem, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern
- Seksjonssjef Torill Føleide Tandberg, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern

Før utvalget startet sitt arbeid gikk Lindis Nerbø ut i permisjon, og ble erstattet av førstekonsulent Kristin Elise Frogg fra Miljøverndepartementet. Kristin Elise Frogg gikk ut i permisjon våren 1997, og førstekonsulent Kirsten Jacobsen fra Miljøverndepartementet ble oppnevnt som medlem i hennes sted. Kirsten Jacobsen trådte ut av utvalget høsten 1997, og ble erstattet av avdelingsdirektør Joakim Lystad fra Statens forurensningstilsyn.

Rådgiver Siri Hagehaugen i Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern var utvalgets faste sekretær frem til høsten 1998. Hun gikk da ut i permisjon, og ble erstattet av rådgiver Morten K. D. Svatun fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern.

2.2 Bakgrunn for oppnevningen

Den sentrale tilsynsmyndighet på brann- og eksplosjonsvernområdet er Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. Direktoratet forvalter tre lover. Dette er lov av 21. mai 1971 om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk, lov av 14. juni 1974 om eksplosive varer og lov av 5. juni 1987 om brannvern m.v. I tillegg utøver direktoratet myndighet etter lov av 18. juni 1965 om vegtrafikk § 18 og lov av 11. juni 1993 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. §§ 5, 6, 7, 11, 13 og 13a for så vidt angår transport av farlig gods på vei og jernbane.

Direktoratet har gradvis følt et stigende behov for en opprydding i lovene. Blant annet fremkom det gjennom evalueringen av en større omorganiseringsprosess tidlig på 90-tallet at lovverket fremstår som en hindring, for å oppnå den tilpasningen mellom samfunnsrettet og bedriftsrettet innsats som direktoratet skal tilstrebe.

Hovedproblemet med dagens lovgivning er at lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer har en uhensiktsmessig reguleringsform med

for mange detaljbestemmelser, som legger uhensiktsmessige bindinger på direktoratets gjennomføring av sine forvaltningsoppgaver. Lovene er i stor grad preget av sikkerhetstenkningen fra den gang de ble utarbeidet, på midten av 60-tallet. De trekker ikke opp klare grenser mot andre forvaltningsorganer på sentralt og lokalt nivå, og regulerer ikke på en hensiktsmessig måte nye oppgaver som er lagt til direktoratet, for eksempel tilsynet med gasser og væsker under trykk. Lovene er ikke tilpasset den internasjonale utvikling, særlig med tanke på bruk av tredjepartsorganer i kontrollarbeidet. Internkontrollprinsippet, som nå gjennomsyrer alt offentlig helse-, miljø- og sikkerhetstilsyn i Norge, er ikke tilstrekkelig presisert, og lovene etablerer en uklar ansvarsfordeling mellom sentrale og lokale myndigheter. Ytterligere revisjonsbehov er kartlagt gjennom et særskilt forprosjekt som direktoratet har gjennomført. Forprosjektrapporten har vært forelagt berørte departementer og etater. Behovet for revisjon av lovene er derfor betydelig, og er fulgt opp av regjeringen gjennom opprettelsen av utvalget. Det vises til en mer utfyllende omtale av revisjonsbehovet i *"Tapsutviklingen på 90-tallet."* i pkt. 3.5.

2.3 Mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

> «Utvalget skal på bakgrunn av anbefalingene i forprosjektet om revidert lovgivning til erstatning for lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk, lov om eksplosive varer og lov om brannvern m.v., og den kartlegging av problemområder som er gjennomført i denne forbindelse fremme forslag til en ny lov innen området.
>
> Målet er å komme frem til et funksjonelt og målrettet rammeregelverk med de nødvendige styringshjemler for forvaltnings- og tilsynsvirksomheten.
>
> Rammen for en ny lov bør forutsetningsvis være en videreføring av dagens fullmakter og hjemler, men det forutsettes vurdert en utvidet regulering vedrørende:
>
> – kommunens plikter i forebyggende beredskapsmessig brannvern, samt innsats i forbindelse med andre akutte ulykkessituasjoner
> – sikkerhet ved håndtering av farlige stoffer generelt, herunder transport av farlig gods
> – sikkerhet ved virksomhet som er særlig sårbar ved brann eller eksplosjon eller som kan innebære fare for slik ulykke.
>
> Utvalget skal også utrede forholdet til annen forvaltning og regelverk. Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget skal utredes. En eventuell utvidet regulering forutsettes basert på en samlet vurdering av nyttevirkninger og kostnader, som grunnlag for de konklusjoner som trekkes med hensyn til behov for og omfanget av en slik utvidet regulering. Utvalget gis en ramme for sitt arbeid på 2 år.»

2.4 Utvalgets tolkning av mandatet

Utvalget har tatt utgangspunkt i rapporten fra det interne forprosjektet som er gjennomført i Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE), og som det er vist til i mandatet. Utvalget har i samsvar med dette sett det som sin oppgave å utarbeide en rammepreget, funksjonell lov som skal fange opp det naturlige ansvarsområdet for DBE. Mandatet legger til grunn at DBEs ansvar

og oppgaver skal videreføres. I tillegg legger mandatet opp til at utvalget med grunnlag i blant annet kost/nytte betraktninger kan fremme forslag om nye styringshjemler på en del områder hvor man oppfatter at det foreligger behov for regulering og tilsyn.

Forutsetningen om at utvalget skulle ta utgangspunkt i DBEs interne forprosjekt har på enkelte områder vært noe problematisk å forholde seg til. Dette henger sammen med at forprosjektet hadde en ambisjon om en mer omfattende paraplylov, som både skulle omfatte reguleringen av de sikkerhetsmessige aspekter ved håndtering av farlige stoffer generelt, og som dessuten skulle ha en innretning i retning av en generell redningslov.

Selv om utvalget langt på vei kan dele oppfatningene i forprosjektrapporten om at det rent ideelt og systematisk kunne vært hensiktsmessig med en slik mer overordnet lov, ble det tidlig i arbeidet klart at dette ikke var realistisk. Et slikt forslag ville ha betydelige konsekvenser for annen lovgivning og forvaltning, og utredningen ville ha nødvendiggjort både en annen tidsramme for arbeidet og en utvidet sammensetning av utvalget. Utvalget fant det derfor nødvendig å ta et noe annet utgangspunkt enn forprosjektrapporten og konsentrere arbeidet om å finne en mer hensiktsmessig innretning på en lov som i hovedsak skal reflektere DBEs nåværende ansvars- og myndighetsområder med visse utvidelser, og som i større grad enn de eksisterende lover er tilpasset moderne lovgivningsprinsipper. I tillegg har utvalget ansett det viktig at den nye loven så langt mulig trekker opp hensiktsmessige avgrensninger mot annen lovgivning og forvaltning.

Etter utvalgets oppfatning, bør derfor rammen for loven grovt skissert omfatte et ansvarsområde knyttet til brann, eksplosjon og ulykker med gasser og væsker under trykk samt landtransport av farlig gods. I tillegg kommer de utvidelser som måtte være begrunnet ut fra en faglig og systematisk sammenheng med dette ansvarsområdet.

Utvalget har for øvrig tolket mandatet slik at det ikke har vært aktuelt å utrede en annen tilknytningsform for brannvesenet enn den kommunale, for eksempel en statlig eller fylkeskommunal tilknytning. Ut fra forutsetningen om at etablering og drift av brannvesenet fortsatt skal være en kommunal oppgave, har utvalget ansett det nødvendig å tilpasse loven til prinsippene i kommuneloven.

Utvalget vil også peke på at en del sentrale temaer egentlig tilsier en uavhengig, mer systematisk og omfattende behandling, uten at man behøver å se hen til eksisterende forvaltningsgrenser og organisering. På enkelte områder har utvalget fremmet synspunkter i en slik sammenheng, uten at dette er reflektert i selve lovforslaget.

Ved utformingen av lovutkastet har utvalget lagt vesentlig vekt på forenkling. Således innebærer forslaget at tre lover nå avløses av *en* ny lov. Utvalget har også tilstrebet å følge lovstrukturutvalgets anbefalinger om enkle og brukervennlige bestemmelser, så langt dette har vært mulig på et omfattende og komplekst område. Utvalget vil imidlertid peke på at det med de begrensninger som ligger i mandatet ikke har vært mulig å oppfylle andre av lovstrukturutvalgets anbefalinger, som for eksempel anbefalingen om en mest mulig ensartet og helhetlig regulering av nært beslektede områder.

Utvalget vil ellers poengtere at en rammelov, som forutsettes å favne et så omfattende område som det her er tale om, nødvendigvis må utfylles av mer detaljerte forskrifter. Dette vil være en oppgave for fagmyndigheten.

2.5 Utvalgets arbeid

Utvalget har siden det første møtet 4. september 1996 og frem til avslutningen 16. desember 1998, avholdt i alt 31 møter.

Første del av utvalgets arbeid ble konsentrert om å skaffe en oversikt over brann- og eksplosjonsvern-området med tilgrensende fagområder og forvaltningsstruktur, med hovedvekt på å identifisere faktiske og eventuelt problematiske grenseflateproblemstillinger i det daglige arbeid mellom Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) og andre etater.

Utvalget etablerte også umiddelbart en «skrivegruppe», som utarbeidet et foreløpig lovforslag med kommentarer. Utkastet ble dels benyttet for å identifisere hovedtemaene i lovarbeidet og dels lagt til grunn for det videre arbeid med selve lovteksten.

Innledningsvis hadde utvalget omfattende drøftinger av avgrensningen mot annen lovgivning og forvaltning. Som pekt på foran, førte denne diskusjonen til at man fant det nødvendig å ta et noe annet utgangspunkt enn det som det var lagt opp til i DBEs forprosjektrapport. Utvalget identifiserte da tre hovedområder for utredningsarbeidet:

- Behovet for regulering av farlige stoffer
- Organisering og regulering av brannvesenets rolle i redningstjenesten i vid forstand
- Forholdet mellom den nye loven og kommunelovens prinsipper når det gjelder krav til etablering, organisering og drift av brannvesen

Det ble etablert mindre arbeidsgrupper som diskuterte disse temaene inngående, før de ble behandlet i samlet utvalg. I disse diskusjonene var det problemstillingene rundt reguleringen av farlige stoffer generelt og behovet for særskilt regulering av redningstjenesten og brannvesenets rolle i denne forbindelse, som var mest komplisert. Problemstillingene knyttet seg først og fremst til forholdet mellom den nye loven og forurensningsloven på den ene siden, og produktkontrolloven på den annen side for så vidt angår farlige stoffer, og forholdet mellom den nye loven og gjeldende instrukser for redningstjenesten når det gjelder lovens anvendelse på redningsområdet.

Gjennom diskusjonene identifiserte utvalget også behovet for visse utvidelser av lovområdet i forhold til dagens lover. Loven vil således omfatte mer enn det som idag defineres som brannfarlige og eksplosive varer. Også brannfarlige faste stoffer, andre stoffer hvor brann- eller eksplosjonsrisikoen er fremherskende og stoffer som på grunn av sin tilstand (temperatur, trykk o.l.) kan representere en fare, bør naturlig reguleres av denne loven. På redningssiden har utvalget fremmet en del forslag som blant annet gjelder allmennhetens plikter i ulykkessammenheng , og som egentlig burde inngå i en generell redningslov. I mangel av en slik lov er dette inntatt i utvalgets forslag til ny lov.

Tidlig i arbeidet foretok utvalget også en kartlegging av lovgivning og tilsynsordninger i land med ulik organisering og regulering av de områdene som er omfattet av utvalgets mandat, for eventuelt å identifisere egnede modeller. Det ble avholdt møter med representanter for:

- Beredskabsstyrelsen i Danmark
- Försvarsdepartementet, Statens räddningsverk, Sprengämnesinspektionen,
- Miljöverndepartementet, Naturvårdsverket, Näringsdepartementet,
- Arbetarskydsstyrelsen, Kemikontoret og Koncessionsnämden för mil-

jöskydd i Sverige
- Inrikesministeriet og Säkerhetstekniksentralen (TUKES) i Finland
- Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, Ministry of the Interior,
- Ministry of Social Affairs og Ministry of Transport i Nederland
- Home Office og Health and Safety Executive i England.

Høsten 1997 arrangerte utvalget et dagsseminar i Oslo, hvor et representativt utvalg av landets kommuner var invitert til å delta med ordfører, rådmann og brannsjef. På seminaret møtte også fylkesmannen i Oppland og representanter fra Norsk Brannbefals Landsforbund.Temaet for seminaret var kommunenes rednings- og beredskapsarbeid og tilpasningsbehov i fremtidig brannvernlovgivning.

Utvalget har avholdt separate møter med Direktoratet for Sivilt Beredskap (DSB), Statens forurensningstilsyn (SFT), Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE), Justisdepartementets beredskapsavdeling, og Norsk Brannbefals Landsforbund.

Utvalget har mottatt flere skriftlige innspill fra enkeltpersoner og fagmiljøer. Innspillene er tatt med i vurderingene rundt lovforslaget så langt de har hatt relevans.

Kapittel 3

Brann som samfunnsproble

«The purpose you undertake is dangerous. – Why that's certain; 'tis dangerous to take a cold, to sleep, to drink; but I tell you, my lord fool, out of this nettle, danger, we pluck this flower, safety.»
Shakespeare

3.1 Innledning

Mennesket har så langt tilbake som vi kjenner, fryktet ildens evne til ødeleggelser. Denne frykten har trolig i all tid hatt sin bakgrunn i skremmende opplevelser med dramatiske konsekvenser både for enkeltmennesker og for hele lokalsamfunn. De mange, store og dramatiske bybrannene opp gjennom tidene er eksempler på dette. Opp gjennom historien, inntreffer store branner der mange menneskeliv går tapt i en og samme brann.

Dramatiske branner førte til at myndighetene tidlig følte ansvar for brannvernarbeidet. I tillegg til straffebestemmelser for anstiftere av brann som kom på 1100-tallet, har Norge helt siden Magnus Lagabøters lov i 1274 hatt bestemmelser som tar sikte på å forebygge brann. Dette har opp gjennom tidene preget både byggeskikk og tekniske løsninger i bygninger der et stort antall mennesker samles. Også i nyere tid har store og tragiske branner ført til at myndighetene har kommet med lovbestemmelser innen brann- og eksplosjonsvern.

Ved å se nærmere på brannskadene over tid, kan det synes som om det er en sammenheng mellom brannhyppighet og den generelle økonomiske aktivitet i samfunnet. Sagt på en annen måte – brannstatistikken er konjunkturavhengig.

Forklaringene på dette fenomenet kan være flere. En teknisk forklaring kan for eksempel være at energiforbruket er høyere i økonomiske oppgangstider enn i nedgangstider. Men det kan også være menneskelige eller psykologiske forklaringer på fenomenet. I oppgangstider bekymrer vi oss muligens mindre over potensielle tap, og blir av den grunn mindre årvåkne, aktsomme og omsorgsfulle.

Utvalget har merket seg at det i land som USA og Norge dør relativt mange i brann hvert år, sammenlignet med land som for eksempel Sveits, Østerrike og Japan. Dette har neppe noe med den generelle økonomiske aktiviteten i landene å gjøre. Forklaringen ligger sannsynligvis heller ikke på det tekniske forebyggende plan i boliger, da Norge for eksempel var det første landet i Europa som innførte påbud om røykvarsler og slokkeutstyr i hjemmet. Det er mer nærliggende å spørre seg om forskjellen kan ligge på det menneskelige, holdningsmessige eller organisatoriske plan.

I tillegg til at myndighetene har utarbeidet nødvendige lover på brann- og eksplosjonsvernområdet, er det flere gode krefter i samfunnet som har som formål å forebygge brann, og arbeide for å redusere tap av liv og materielle verdier ved brann.

Norsk Brannvernforening (NBF), stiftet i 1923, er en forening som arbeider aktivt med ulike tiltak innen brannvernområdet. NBF har vært og er meget aktive spesielt når det gjelder kampanjer og annen informasjonsvirk-

somhet overfor allmennheten. Foreningen har gjennom sitt arbeid vært en viktig pådriver for brannvernarbeidet i Norge.

Andre viktige aktører som kan nevnes er forsikringsbransjen med de enkelte selskapene og Norges Forsikringsforbund. Norsk Kommuneforbund og Norsk Brannbefals Landsforbund er organisasjoner som gjennom flere år har vist et stort engasjement innen brannvernområdet. Innen forskningen er det også en del aktører, der SINTEF NBL (Norges Branntekniske Laboratorium) og SINTEF Energiforskningen er noen av de viktigste i brannsammenheng. Brann- og eksplosjonsvern er også viktige innfallsvinkler for arbeidet blant annet hos Christian Michelsens Research (CMR), Rogalandsforskning, Høgskolen Stord/Haugesund og Norsk Byggforskningsinstitutt.

3.2 Det samlede kostnadsbildet

Brannskadene i form av tapte liv og tapte materielle verdier varierer fra år til år. På 1980-tallet omkom mellom 50 og 78 mennesker hvert år. Mot slutten av 80-tallet steg brannskadeerstatningene voldsomt, og det endte opp med at 1988 ble det verste året Norge har hatt hva gjelder materielle tap. Det var særlig storbranner i industri- og næringsliv som bidro til den sterke økningen i branntapene. Økningen var dessuten særnorsk. Man så ikke en tilsvarende utvikling i land vi normalt sammenligner oss med.

De samfunnsmessige kostnader ved brann har derfor vært og er fortsatt høye i Norge. Kostnadsbildet består av flere faktorer, både når det gjelder tap av liv og tap av materielle verdier. De materielle verdier som går tapt ved brann er tap for landet, og er således ikke bare et problem som angår eieren av det brannskadde objekt og dennes forsikringsselskap. I enkelte branner går uerstattelige kulturhistoriske verdier tapt. Videre vil branner kunne få store følgeskader, som tap av markedsandeler, uakseptabel forurensning i første omgang til luft og vann, tap av arbeidsplasser, sammenbrudd av strømforsyning, telekommunikasjon m.v.

I tillegg til dette kommer kostnader i forbindelse med drift av brannvesen og forsikringsvesen, forebyggende brannverntiltak innen bygningsteknikk, sikringsanlegg mv. og andre brannverntiltak som opplæring, kontroll og informasjon.

De samlede brannkostnadene for samfunnet kan grovt anslås til å være et sted mellom 5 000 og 8 000 millioner kroner årlig. Av dette er i gjennomsnitt 2 000 – 3 000 millioner kroner utbetalte erstatninger fra forsikringsselskapene. Andre kostnader som inngår er drift av kommunale brann- og feiervesen (nærmere 1 500 millioner kroner), drift av forsikringsselskapenes forebyggende arbeid på brannområdet (600- 800 millioner kroner pr. år), brannverntiltak til nye bygninger og oppgradering av eksisterende bygninger (1 000 – 2 000 millioner kroner). Til slutt kommer tap av materielle verdier som ikke er forsikret eller der eier er selvassurandør. Slike tap kan anslås årlig til å være mellom 200 og 500 millioner kroner.

3.3 Dødsbranner

Av de 50 – 78 menneskene som dør i brann hvert år, viser det seg at den karakteristiske dødsbrannen er en brann i bolig hvor ett, eller i sjeldne tilfeller 2-4 liv går tapt. Med noen års mellomrom rammes vi av branner hvor 5-20 menneskeliv går tapt, og med tiårs mellomrom brannkatastrofer hvor enda flere

omkommer. I Norge har vi ikke hatt branner med tap av over 100 menneskeliv siden brannen i Grue kirke 1. pinsedag 26. mai 1822. På grunn av at inngangsdøra slo innover og det raskt kom mange til på innsiden av døra, klarte man ikke å åpne den mot trykket fra menneskemassen. Et typisk eksempel på at man ved bedre forebyggende arbeid på enkelt vis kunne reddet mange liv.

Av større dødsbranner som kan nevnes fra nyere tid, er Jotunbrannen i 1976 der 6 mennesker omkom. I 1979 var det to dramatiske sykehjemsbranner i henholdsvis Sandnessjøen (14 omkomne) og Asker (5 omkomne). Bare 4 år senere omkom 5 pasienter ved en sykehjemsbrann i Larvik, og i 1986 fikk vi den største hotellbrannen siden 1959 med brannen på Hotel Caledonien i Kristiansand der 14 mennesker omkom.

Når det gjelder dødsbranner i Norden for øvrig, er det nærliggende å nevne brannen i Scandinavian Star i 1990 der 158 mennesker omkom, og ikke minst diskotekbrannen i Gøteborg i oktober 1998 der 63 ungdommer døde.

Ser man på sammensetningen av de som omkommer ved brann, har denne endret seg noe de senere år. Omtrent 80 % av de 50-78 som omkommer i brann omkommer i boliger. For få år siden var 2/3 av de omkomne menn og 1/3 kvinner. Kvinneandelen har imidlertid økt de siste årene, først og fremst som et resultat av at stadig flere *eldre* kvinner omkommer i branner.

Av de som omkommer i brann i bolig, er eldre sterkt overrepresentert. I tillegg er menn som enten røyker, har rusproblemer eller begge deler, og med et dårlig sosialt nettverk, ofte blant det typiske dødsbrannoffer. Risikoen for denne gruppen er uforandret, men vi har nå fått en økende risikogruppe blant de hjemmeboende, pleie- og omsorgstrengende eldre. Også barn er en utsatt gruppe. Ved dødsbranner der det omkommer 2-4 i samme brann er ofte barn blant de omkomne.

3.4 Målsettinger i brannvernarbeidet mot år 2000

Med den negative tapsutviklingen på 80-tallet var det behov for å legge en langsiktig plan og strategi for å bedre situasjonen. Kommunal- og Arbeidsdepartementet tok i 1989 initiativ til utarbeidelse av en stortingsmelding som skulle trekke opp linjene for brannvernarbeidet fram til årtusenskiftet.

St.meld.nr. 15 (1991-92) om Tiltak mot brann ble fremlagt for Stortinget 8. november 1991. Meldingen legger opp til en samlet plan for tiltak mot brann frem mot år 2000, der Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) forutsettes å være det sentrale utøvende organ. Følgende mål ble satt:

- 30% reduksjon i antall døde i branner
- 30% reduksjon i de samlede materielle tap
- 50% reduksjon i storbrannskadene

Reduksjonene skulle skje i forhold til gjennomsnittlige tap i perioden 1985-89.

Strategien for å oppnå de fastsatte mål skulle være:

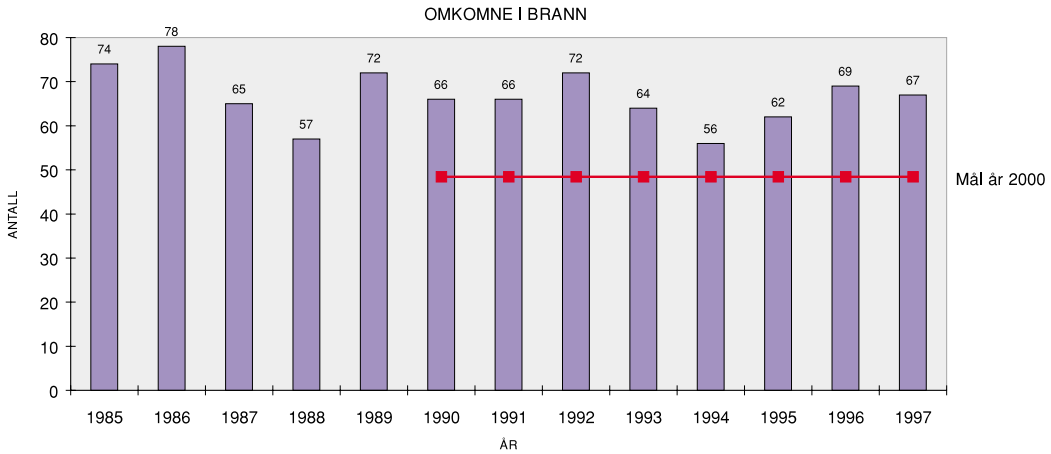
- Satsning på forebyggende tiltak og informasjon
- Bedre koordinering og samarbeid mellom aktørene på brannvernområdet
- Oppbygging av bedre kompetanse på brannvernområdet

3.5 Tapsutviklingen på 90-tallet.

Sett opp mot den satsning som har funnet sted for å redusere branntapene i perioden 1990-2000, kan det foreløpig konstateres følgende hovedtrekk i utviklingen i løpet av 90-årene:

- ingen nedgang i antallet branndøde, men heller ingen økning
- sterk reduksjon i de samlede materielle tap i første del av perioden, som de siste år er snudd til en økning
- sterk reduksjon i storbranntapene
- ingen enkeltbranner med tap av mange menneskeliv
- økning i antallet av og tapene ved boligbranner

Slik utviklingen har vært synes det urealistisk å nå målet om å redusere antallet branndøde med 30% innen år 2000. Foreløpig har ikke antallet omkomne vist noen nedgang siden kravet om røykvarsler i alle boliger ble innført. En medvirkende årsak til dette kan være at så mange som minst 70% av alle boliger hadde røykvarsler allerede før kravet ble innført.

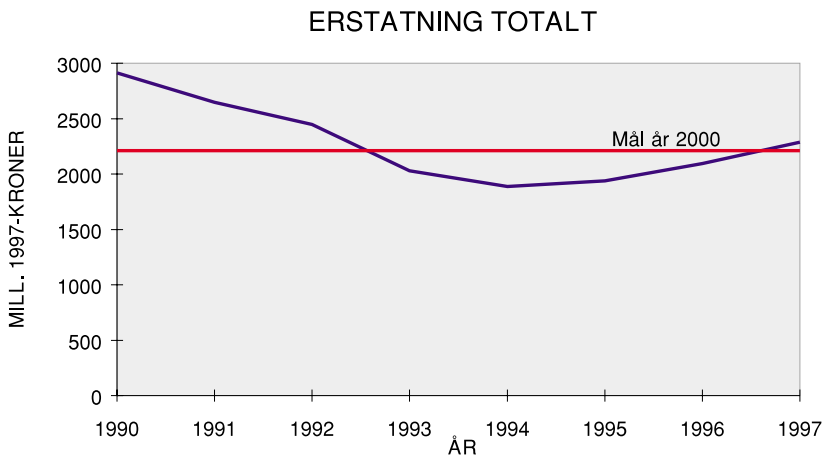


Figur 3.1 Antallet personer omkommet i brann i perioden 1985-97. Den horisontale linjen viser målet om 30% reduksjon.

Til tross for at antallet hotellovernattinger har økt sterkt og antallet senger ved helseinstitusjonene har blitt langt flere, har det siden 1986 ikke vært noen brann i denne type bygning med tap av mange menneskeliv. Selv om hyppigheten av denne typen branner aldri har vært høy er det nærliggende, etter en så lang periode uten enkeltbranner med tap av mange liv, å anta at de tiltak som er gjennomført har hatt ønsket effekt.

De materielle branntapene har, etter en sterk reduksjon og stabilisering på et lavere nivå de 5 første årene på 90-tallet, fra 1995 igjen vist en økende tendens. Gjennomsnittet de 5 siste årene er nå svært nær målsettingen om 30% reduksjon i forhold til tapene på slutten av 80-tallet, men nivået er økende. Hvorvidt dette skyldes bedre konjunkturer, andre forhold eller begge deler er umulig å si med sikkerhet.

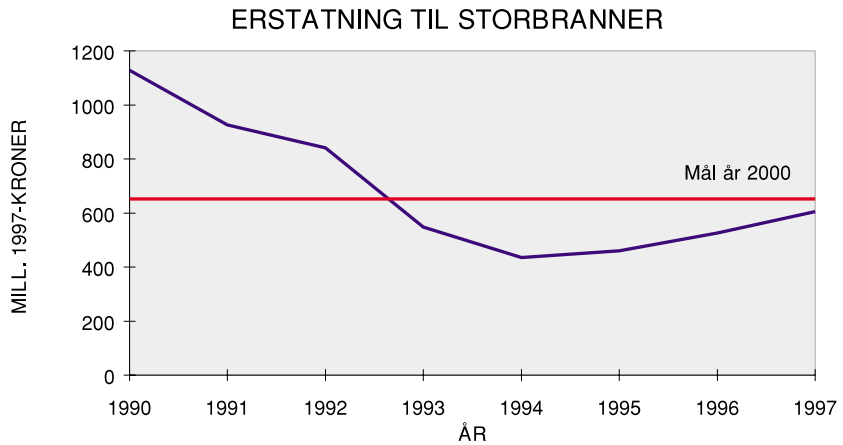
Sett i forhold til de land vi normalt sammenligner oss med var tapsutviklingen i Norge svært gunstig på begynnelsen av 90-tallet. I løpet av få år utlignet vi den svært ugunstige forskjellen som vi opparbeidet på 80-tallet.



Figur 3.2 Beregnet 5 års middelverdi for forsikringsutbetalte erstatninger til branner 1990-97. Middelverdien er angitt på siste år i 5-årsperioden. Horisontal linje viser målet om 30% reduksjon.

Kilde: Norges Forsikringsforbund

Storbranntapene viste en enda mer positiv utvikling på begynnelsen av 90-tallet enn de samlede materielle tapene, ved en reduksjon på godt over målet på 50%. De siste årene har også storbranntapene begynt å øke, men ikke i samme grad som totaltapene. Det kan derfor synes som om kravene til systematisk oppfølging av brannvernet ved store samfunnsviktige objekter gjennom internkontroll der krav om branndokumentasjon inngår, har båret frukter.



Figur 3.3 Beregnet 5 års middelverdi for forsikringsutbetalte erstatninger til store branner (over 5 millioner kr 1990-verdi) 1990-97. Middelverdien er angitt på siste år i 5-årsperioden. Horisontal linje viser målet om 50% reduksjon.

Kilde: Norges Forsikringsforbund

3.6 Boligbranner

Branner i boliger har over flere år vært økende. Tapene ved boligbranner gikk ikke ned de første årene på 90-tallet, slik tilfellet var for branner i de fleste andre objekttyper. Både antallet branner og de materielle tapene har økt sterkt de senere år, og langt mer enn for eksempel tapene i industri- og næringslivsbygninger. Denne utviklingen fortsatte i 1997. Forsikringsselskapene utbetaler nå over én milliard kroner årlig til å dekke tap etter branner i boliger.

De fleste dødsbrannene skjer i boliger. Av ca. 50-78 dødsfall i brann hvert år skjer omtrent 50 i boliger. Antallet har ikke steget i løpet av de siste 10 årene. Det har imidlertid heller ikke gått ned, noe som var forventet i forbindelse med gjennomføring av krav om røykvarsler i alle boliger i 1990. Av de omkomne er eldre sterkt overrepresentert, og antallet hjemmeboende eldre er for tiden økende. En særskilt utsatt gruppe er som tidligere nevnt pleie- og omsorgstrengende som bor utenfor institusjoner, ofte da i vanlige boliger uten spesielle brannsikringstiltak.

Sett på bakgrunn av den negative tapsutviklingen vi har hatt over flere år og de høye årlige tapene i forbindelse med boligbranner, mener utvalget at potensialet for forbedringer stort. Et av de viktigste virkemidlene for å nå ut mot allmennheten, er at det stadig informeres om hvilke krav som gjelder til både røykvarsler og slokkeutstyr generelt. I tillegg er det også et poeng å illustrere for allmennheten hvor galt det kan gå dersom man ikke følger disse kravene.

Utvalget registrerer at det fra flere hold gjøres en betydelig innsats for å bedre sikkerhet også for de pleie- og omsorgstrengende som bor utenfor institusjoner. At det legges opp til et bredt samarbeid mellom kommunens pleie- og omsorgsetat, brannvesen og hjelpemiddelsentral, er meget viktig.

3.7 Tiltak for å redusere tapstallene

3.7.1 Forebyggende tiltak

I 1990 ble det påbudt å installere både røykvarsler og slokkeutstyr i alle private hjem og i fritidsboliger. En undersøkelse utført av SINTEF – Norges Brantekniske Laboratorium (NBL) i 1998 viser at dekningsgraden av røykvarslere og håndslokkingsutstyr er god. Hele 97 % av boligene har installert røykvarsler og mellom 85 og 90% av boligene har slokkeutstyr.

Som nevnt er det ingen reell nedgang i antall omkomne i brann i boliger siden kravet om røykvarsler i alle boliger ble innført. Undersøkelsen fra SINTEF påpeker at endringer i risikoforholdene er en av grunnene til at antall branndøde ikke har blitt mindre på tross av kravet om røykvarsler. Samtidig har befolkningen og antall boliger økt siden 1990, og private hjem fylles i større grad enn før opp med mye elektrisk utstyr og lett antennelige materialer. Spørsmålet man kan stille seg er om påbudet om installasjon av røykvarslere har hatt noen effekt. I rapporten fra SINTEF-undersøkelsen konkluderes det med at antall døde i brann i boliger ville ha vært høyere dersom det ikke hadde vært et klart påbud om røykvarsler i boliger. Nøyaktig hvor mange flere som ville ha omkommet ved brann uten dette påbudet har man ikke statistisk grunnlag for å fastslå, men det antydes fra SINTEF-NBL at antall branndøde ville vært betydelig høyere – muligens fordoblet om ikke det i 1990 hadde kommet påbud om røykvarsler og slokkeutstyr. Undersøkelsen fra

SINTEF viser også i en kost-nytteanalyse at samfunnet i tillegg til sparte liv, totalt sett har oppnådd en økonomisk nettogevinst ved dette påbudet.

3.7.2 Brannvesenets innsats

Tall fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) viser at brannvesenet årlig har ca. 94 000 utrykninger. Dette inkluderer utrykninger til bygningsbranner, skogbranner, andre branner, trafikkulykker, akutt forurensning, uhell med transport av farlig gods, ambulanseoppdrag, trygghetsalarmer og utrykninger til falske og unødige alarmer. Antall bygningsbranner de fem siste årene har variert fra 2900 til 3600 pr. år. Erstatningene til disse brannene fremgår av figur 2. Det er imidlertid nærliggende å se på hva brannvesenet faktisk redder i kraft av sin innsats. Slike undersøkelser har vært gjort blant annet av SINTEF-NBL i 1989 (Kørte-rapporten). Det viser seg at det ikke er lett å tallfeste det brannvesenet redder gjennom sin innsats.

En indikasjon på brannvesenets innsats kan være å se litt nærmere på hva som stoppet brannspredningen i en bygning og hvordan situasjonen var ved brannvesenets ankomst. For alle typer av bygningsbranner og for boligbranner viser det seg at det er brannvesenets innsats og innsats av eier som gjorde at brannen ble slukket. Omlag 15 % av bygningene var overtent ved brannvesenets ankomst, mens ca. 30% av brannene i bygning var slukket ved brannvesenets ankomst. 70 % av alle branner slokkes av brannvesenet. Ved brann i bolig viser tall fra DBE at 15 -20% av boligbrannene slokkes med håndslokkeutstyr. Disse tallene bekrefter for det første at kravet om slokkeutstyr i boliger, krav til egenberedskap i virksomheter samt krav om faste slokkeinstallasjoner har hatt en positiv virkning. For det andre bekrefter det at en rask og effektiv innsats fra brannvesenet er uvurderlig i slike tilfeller.

God sikkerhet oppnås best ved en balansert satsing på organisatoriske tiltak som opplæring, orden, omsorg og oppmerksomhet, kombinert med tekniske tiltak som røykvarslere, sprinkleranlegg osv. Utvalget har i sitt utkast til lov lagt til grunn en slik forutsetning. Dette synliggjøres blant annet ved at det bærende prinsipp for etterlevelse av loven i virksomhetene vil være gjennomføring av et systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid. Et godt HMS-arbeid forutsetter at både de organisatoriske og tekniske forhold er viet tilstrekkelig oppmerksomhet. Lovutkastet oppstiller i tillegg funksjonelle krav til sikkerhetsnivået for tekniske innretninger o.l.

Kapittel 4

Forvaltning og gjeldende rett

4.1 Forvaltning

Kommunal- og regionaldepartementet har det overordnede myndighetsansvaret for brannvernet i Norge. I henhold til gjeldende lovgivning skal departementet blant annet fastlegge mål, prinsipper og retningslinjer for tiltak mot brann, gi forskrifter og tillatelser og være klageinstans over vedtak truffet av de ytre etater.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) er departementets faglige organ på brannvernområdet, og har blant annet til oppgave å påse at både enkeltindividets og samfunnets trygghetsbehov blir ivaretatt. Ansvarsområdet omfatter både forebyggende og beredskapsmessige tiltak i forbindelse med brann, eksplosjon, landtransport av farlig gods samt væsker og gasser under trykk. DBE fører tilsyn med de kommunale brannvesen, med bygging og drift av industribedrifter, tankanlegg m.m. hvor brannfarlige eller eksplosive varer inngår og med at landtransport av farlig gods skjer på en sikker måte.

DBE er av departementet delegert myndighet til å fastsette forskrifter samt utferdige tillatelser og godkjenninger. Direktoratet er også klageinstans for vedtak fattet av kommunestyret.

På lokalnivået er det kommunene ved brannvesenene som fører tilsynet med brann- og eksplosjonsvernlovgivningen. Først og fremst gjelder dette brannteknisk tilsyn med bygninger og andre objekter som utgjør en særlig risiko for brann samt tilsyn med visse aktiviteter knyttet til brannfarlige og eksplosive varer. I tillegg har kommunene ved brannvesenene beredskapsoppgaver knyttet til brann og redning. Brannvesenet påtar seg dessuten i stor grad andre oppgaver, som for eksempel ambulansekjøring, trygghetsalarmering, overvåking av tekniske anlegg m.v. Brannvesenets oppgaver og organisering, er foruten i brannvernloven, nærmere definert i forskrift om brannforebyggende tiltak og brannsyn (1990), forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (1995) og forskrift om feiing og tilsyn med fyringsanlegg (1998).

Viktige tilgrensende områder forvaltes av Justisdepartementet og Miljøverndepartementet.

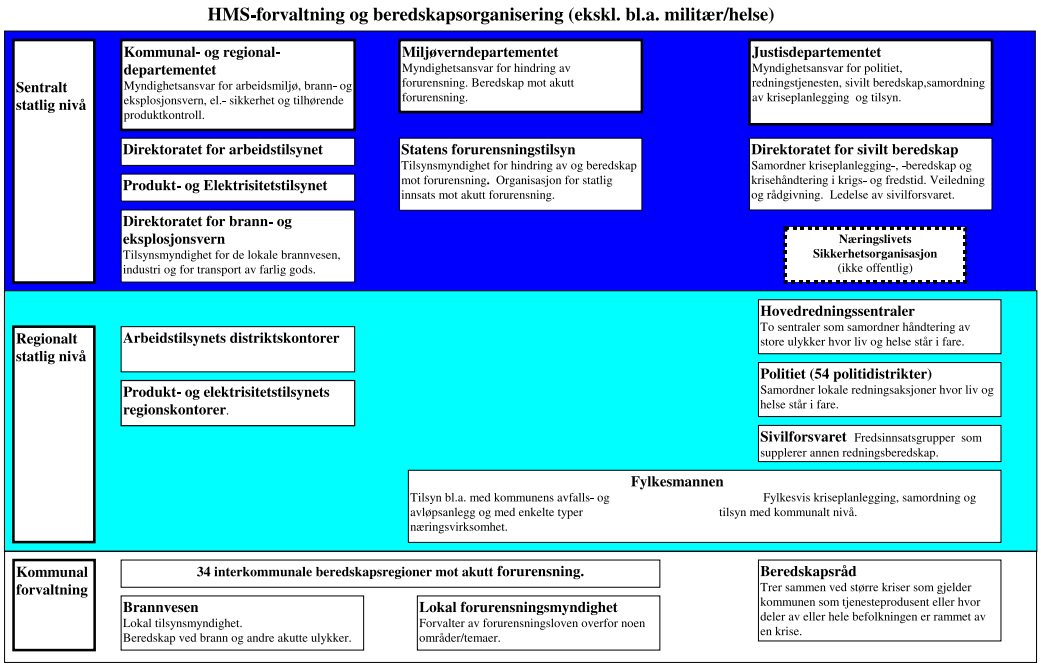
Justisdepartementet har ansvar for samordning av den organiserte redningstjenesten og for kriseplanlegging og sivilt beredskap. Viktige aktører i den praktiske gjennomføringen av dette arbeidet er politiet, redningssentralene, Direktoratet for sivilt beredskap, Sivilforsvaret og fylkesmennene.

Med «redningstjeneste» forstås den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilte opprettede organer eller ved særskilte tiltak. Redningstjenesten er i Norge etablert som en funksjon istedet for en institusjon, i motsetning til det som er vanlig i en rekke andre land. Begrunnelsen for dette er blant annet Norges topografi, store avstander og spredt bosetting. Vi har to hovedredningssentraler, en i Bodø og en i Stavanger. De lokale redningssentraler er integrert i landets 54 politidistrikter og hos sysselmannen på Sval-

bard. Konseptet tar sikte på en effektiv utnyttelse av såvel offentlige som private ressurser. Justisdepartementet har ansvaret for den administrative samordningen og hovedredningssentralene. De to hovedredningssentralene og de lokale redningssentraler har ansvar for den operative samordningen av redningstjenesten. Denne utøves som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, frivillige hjelpeorganisasjoner og private selskaper med egnede ressurser til redningsinnsats. Tjenesten er integrert, og omfatter alle typer redningsaksjoner; sjø-, land-, og flyredning.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av forurensningsloven, reguleringsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og de helse- og miljørettede aspekter av produktkontrolloven. De viktigste aktørene i gjennomføringen av oppgaver etter disse lovene er Statens forurensningstilsyn og fylkesmennenes miljøvernavdelinger. I tillegg til å være en overordnet tilsynsmyndighet på forurensningsområdet, er Statens forurensningstilsyn også tillagt ansvar for statlig innsats ved oljeforurensning og stiller krav til kommunenes beredskap mot akutt forurensning. Andre viktige tilgrensende forvaltningsområder fremgår av fremstillingen i *"Tilgrensende lovgivning" i* kap. 6.

"" i Figur 4.1 skisserer hovedkonturene av organiseringen av offentlig tilsyn innen helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt beredskap i Norge.



Figur 4.1 HMS-forvaltning og beredskapsorganisering (ekskl. bl.a. militær/helse)

4.2 Lov om brannvern m.v.

Lov om brannvern av 5. juni 1987 er den sentrale loven på brannvernområdet i Norge.

Formålet med loven er å sikre mennesker, dyr og materiell verdier mot brann, og å begrense skadevirkningene i branntilfeller og i andre akutte

ulykkessituasjoner. Loven omfatter den sentrale og lokale organiseringen av brannvernarbeidet i Norge, og inneholder materielle bestemmelser om forebyggende og beredskapsmessige tiltak i forbindelse med brann. Loven regulerer også brannvesenenes innsats i forbindelse med andre akutte ulykkessituasjoner enn brann, slik som bistand ved bilulykker eller akutt forurensing.

Lovens organisatoriske bestemmelser fastsetter hvilke sentrale og kommunale organer som forvalter brannvernlovgivningen. De viktigste er kravene til brannvesenets oppgaver og bemanning, feiervesenets oppgaver og organisasjon, samt krav til kommunale brannordninger og interkommunale samarbeidsordninger.

I henhold til brannvernloven, er det kommunestyrets oppgave å påse at kommunen har en fastsatt brannordning, som sikrer at brann- og feiervesenet er bemannet, organisert og utstyrt slik at de lovpålagte oppgavene kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte.

Kommunen står relativt fritt med hensyn til organiseringen av både det forebyggende brannvernet og beredskapen innenfor de rammer som er fastsatt gjennom forskriften om organisering og dimensjonering av brannvesen. Den enkelte kommune kan velge å ivareta alle oppgaver selv, eller inngå avtale med andre kommuner om etablering av felles funksjoner i varierende omfang. Videre er det gitt anledning til å inngå avtaler om at større bedrifter med industribrannvern, Forsvarets avdelinger o.l. kan ivareta slokkeberedskapen på kommunenes vegne. Alle slike avtaler skal i dag godkjennes av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern.

Gjeldende forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen setter krav både til det forebyggende brannvernarbeidet og utrykningsberedskapen, og den forutsetter at kommunene søker samarbeid over kommunegrensene for å optimalisere ressursutnyttelsen.

Lovens øvrige materielle krav knytter seg primært til plikter i forbindelse med forebyggende brannvern, for eksempel krav til forebyggende brannverntiltak i bygninger m.v. og krav til gjennomføring av brannsyn, samt til alminnelige plikter ved brann og andre akutte ulykkessituasjoner.

Brannvernloven hjemler også diverse godkjenningsordninger, blant annet for rednings-, sloknings- og varslingsutstyr og verneutstyr og utstyr for innredning.

Loven utfylles av forskrifter.

4.3 Lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk

Lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk av 21. mai 1971 omfatter olje, petroleumsprodukter og andre brannfarlige væsker og gasser, samt andre væsker og gasser under trykk, for eksempel klor, svoveldioksid og ammoniakk.

Formålet med loven er å sikre at enhver omgang med brannfarlige varer og med væsker og gasser under trykk skjer under forhold som medfører minst mulig risiko for ulykker og uhell, både i arbeids- og dagliglivet. Loven omfatter alle former for håndtering av varene, både tilvirkning, oppbevaring, transport, bruk, lasting, lossing, avfallshåndtering m.m.

Loven etablerer de materielle krav og de administrative ordninger, som er nødvendige for å påse at slik omgang skjer på lovlig og betryggende måte. Blant annet legger loven opp til et omfattende system med tillatelser og godkjenninger fra tilsynsmyndighetenes side, hvorav de viktigste omfatter:

- Driftstillatelse for alle bedrifter som tilvirker eller bearbeider brannfarlige varer (behandlingsbedrifter)
- Oppbevaringstillatelse for tankanlegg hvor det oppbevares større mengder brannfarlige varer
- Tillatelse til omtapping
- Tillatelse til transport i rørledning på land
- Godkjenning av apparater, beholdere m.v. som brukes til tilvirkning, oppbevaring og transport av brannfarlige varer
- Godkjenning av tankkjøretøyer og førere av slike

I loven er det gitt konkrete krav til hvilke sikkerhetsmessige forhold som må være ivaretatt i tilknytning til de aktuelle tillatelser og godkjenninger. Loven gir også tilsynsmyndighetene vide fullmakter til å stille vilkår i forbindelse med dette.

Loven retter seg imot enhver som har befatning med brannfarlige varer eller gasser og væsker under trykk i forbindelse med de aktiviteter som er omfattet av loven. Loven utfylles av detaljforskrifter på alle sentrale områder.

4.4 Lov om eksplosive varer

Lov om eksplosive varer av 14. juni 1974 omfatter sprengstoff, krutt, ammunisjon, fyrverkeri, tennmidler og andre eksplosiver.

Formålet med loven er å sikre at enhver omgang med eksplosive varer skjer under forhold som medfører minst mulig risiko for ulykker og uhell. Loven omfatter enhver håndtering av eksplosivene, herunder tilvirkning, oppbevaring, transport, innførsel, utførsel, handel, bruk, tilintetgjøring (destruksjon) m.m.

Loven etablerer de materielle krav og administrative ordninger som er nødvendige for å påse at omgang med eksplosiver skjer på en lovlig og betryggende måte. Loven legger blant annet opp til et omfattende system med tillatelser og godkjenninger fra tilsynsmyndighetenes side, hvorav de viktigste omfatter:

- Tillatelse til tilvirkning av eksplosiver og endringer i prosesser og utstyr i sprengstoffindustrien
- Tillatelse til oppbevaring
- Tillatelse til import, eksport og overføring
- Godkjenning av all eksplosiv vare som skal benyttes i Norge
- Godkjenning av maskiner, apparater og utstyr som anvendes til oppbevaring, salg, bruk eller transport av eksplosiver
- Godkjenning av bruker av eksplosiver (skytebaser)
- Godkjenning av kjøretøy og fører for transport av eksplosiver

Loven gir konkrete krav til hvilke sikkerhetsmessige forhold som må være ivaretatt i tilknytning til de aktuelle tillatelser og godkjenninger, og gir tilsynsmyndighetene vide fullmakter til å stille vilkår i forbindelse med dette.

Loven retter seg mot enhver som har befatning med eksplosiver i alle de aktiviteter som omfattes av loven. Loven utfylles av detaljforskrifter på alle sentrale områder.

4.5 Landtransport av farlig gods

Som nevnt i *"Bakgrunn for oppnevningen"* i pkt. 2.2, forvalter Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern regelverket om landtransport av farlig gods, dels etter bestemmelser i lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer og dels etter vegtrafikklov og jernbanelov. Det er fastsatt forskrifter om transport av farlig gods på veg og jernbane. I det vesentlige er bestemmelsene om slik transport basert på internasjonale avtaler og rekommandasjoner. Direktoratets myndighet i forbindelse med transport av farlig gods omfatter alle de 9 såkalte transportklasser etter FNs anbefalinger. I tillegg til direktoratet, kan vegkontor, politi og tollvesen kontrollere transport av farlig gods på veg. Tilsvarende gjelder for jernbanetransport, med unntak for vegmyndighetene. Direktoratet kan hos foretak også kontrollere andre forhold som har direkte tilknytning til transport av farlig gods.

Kapittel 5

Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns kartlegging av behovet for ny lovgivning

Prosjektgruppen som i 1994 gjennomførte en kartlegging av svakheter og begrensinger i det lovverket som Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) i dag forvalter (jfr pkt.2.2), påpeker i sin rapport at både lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk, og lov om eksplosive varer i for stor grad legger opp til en «mekanisk» forvaltning hvor krav om tillatelser og andre sikringstiltak er basert på de *mengder* av brannfarlige eller eksplosive varer som håndteres i en virksomhet. En rekke detaljerte krav legger bindinger i forhold til det å ha en hensiktsmessig forvaltning av området, samtidig som virkemidlene for å gjennomføre lovens krav er begrenset. På en rekke detaljområder inneholder lovene også definisjoner og unntaksbestemmelser som oppfattes som uhensiktsmessig.

Det pekes på at lovene inneholder for mange detaljerte bestemmelser som det ikke er hensiktsmessig å regulere direkte i lovs form, samtidig som bestemmelsene er preget av datidens tekniske utvikling. Reguleringsformen fører til at områdene brannfarlige- og eksplosive varer er gjenstand for en detaljert regulering, mens andre farlige stoffer ikke er underlagt tilsvarende regulering.

Gruppen fant også at den reguleringsformen som er valgt for området væsker og gasser under trykk er lite hensiktsmessig, ved at loven kun inneholder en hjemmel for fastsettelse av forskrifter, mens lovens øvrige bestemmelser ikke kan gjøres direkte gjeldende.

I rapporten vises det også til at lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk, og lov om eksplosive varer ikke er basert på de nye reguleringsformene som følger av den internasjonale utviklingen, hvor man i stigende grad benytter uavhengige tredjepartsorganer i førmarkedskontrollen av produkter, mens offentlige tilsynsmyndigheter forutsettes å konsentrere seg om markedskontrollen. Lovene oppfattes også å være i utakt med de definisjoner som gjøres i en del internasjonale regelverk om transport av farlig gods.

Det pekes ellers på at lovene er uhensiktsmessige som produktkontrollover fordi de ikke er samordnet med produktkontrolloven og de tilsynsformer som den legger opp til, samt at lovene ikke gir et tilstrekkelig spekter av reaksjonsmidler i forhold til produkter som er i strid med gjeldende krav.

Når det gjelder reaksjonsmidler og sanksjonsmuligheter for øvrig, pekes det på som et generelt problem at lovene ikke er harmoniserte. Tvangsmulkt kan for eksempel bare ilegges med hjemmel i brannvernloven. I forhold til brannvernloven oppfattes det som et problem at man har begrensede muligheter til å tvangsgjennomføre vedtak om tvangsmulkt overfor kommunene.

Det pekes også på som et problem at lovene ikke inneholder klare hjemler for å ivareta de nye utfordringene som man ser ved å ha en risikobasert, i stedet for en mengdebasert, innfallsvinkel til brann- og eksplosjonsproblematikken. Særlig oppfattes brannvernlovens anvendelsesområde som en skranke for å kunne prioritere innsats på områder som ikke er spesifikt regulert av loven. Brannrisikoen innen en del industribransjer som faller utenfor de to spesiallovene representerer et risikonivå, som etter DBEs oppfatning,

burde tilsi et særskilt tilsyn fra etatens side. Den generelle brannsikkerheten ved disse bedriftene er normalt underlagt tilsyn fra de lokal brannvesen, men disse har ofte bare begrenset kompetanse og kapasitet til å gjennomføre et dekkende tilsyn. Eksempler på slike bransjer er ferrolegerings- og aluminiumsindustrien og treforedlingsindustrien.

Det oppfattes som et problem at brannvernlovens bestemmelser settes ut av kraft i en krigssituasjon, og at brannvesenet da reguleres gjennom sivilforsvarslovgivningen.

I forprosjektrapporten pekes det også på at lovene ikke trekker opp klare grenser i forhold til andre forvaltningsorganer, og at den ansvarsfordelingen som det legges opp til mellom sentrale og lokale myndigheter i mange tilfeller oppfattes som uhensiktsmessig.

Det vises også til at lovene ikke reflekterer DBEs rolle som koordinerende myndighet for tilsynet med store industriutbyggingsprosjekter for olje og gass, samt at det tillatelsessystem som etableres for slike prosjekter er uhensiktsmessig.

Lovene gir hjemmel for å kreve internkontroll, men fremstår gjennom sine krav om særskilte tillatelser og godkjenninger som lite internkontroll-innrettede i praksis.

Gjennomgående konstaterte forprosjektrapporten at eksisterende lovgivning i liten grad ivaretar de hensyn som Lovstrukturutvalget betonet i sin andre delutredning «Bedre struktur i lovverket» (NOU 1992:32), særlig anbefalingene om en bedret tilgjengelighet av lovstoffet.

Kapittel 6

Tilgrensende lovgivning

6.1 Innledning

Mandatet forutsetter at utvalget skal utrede forholdet til annen forvaltning og regelverk. I det følgende gir utvalget derfor en kortfattet oversikt over de viktigste tilgrensende lovområder med tilhørende forvaltning. Forholdet mellom den nye loven og det eksisterende regelverk kommenteres under de enkelte punkter i *"Tilgrensende lovgivning" i* kap. 6.

6.2 Kommuneloven

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 er en paraplylov som gir de generelle rammene for den kommunale virksomheten.

Lovens utgangspunkt er at all kommunal kompetanse etter særlovgivningen i prinsippet skal ligge til kommunestyret, som det øverste folkevalgte organ. Kommunestyret gis imidlertid stor frihet til å opprette folkevalgte og administrative organer, og tildele disse oppgaver og myndighet hensiktsmessig ut i fra lokale forhold. Særlovgivningen er søkt harmonisert med kommuneloven, ved at bestemmelser om organisering og saksbehandling som grep inn i den kommunale handlefriheten i størst mulig utstrekning er fjernet. Det er også foretatt en gjennomgang for å endre rettighetsregler og standardkrav som legger bindinger på den kommunale tjenesteproduksjonen, og som det av hensyn til nasjonal styring ikke er nødvendig å opprettholde.

I Retningslinjer for statlig regelverk overfor kommuner og fylkeskommuner, fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet den 26. mars 1998 heter det at det ikke skal innføres pålegg om å opprette bestemte folkevalgte organer i kommuner med mindre tungtveiende nasjonale hensyn tilsier noe annet. Særlovgivningen skal ikke inneholde regler om intern delegasjon eller administrative forhold i den enkelte kommune. Dette prinsippet kan imidlertid fravikes når særlige nasjonale styringshensyn tilsier det.

I retningslinjene heter det videre at bindende regler om hvordan kommunal tjenesteproduksjon eller forvaltning skal utøves, bare skal finnes på områder der hensyn til rettssikkerhet, likhet eller andre nasjonale hensyn tilsier det. Regler om standardstillinger, kompetansekrav og annet regelverk som innebærer standardisering i kommunen, skal også bare finnes på områder der nasjonale hensyn krever dette. I utgangspunktet skal det heller ikke gis bindende regler om innredning, utstyr, eller andre tekniske krav overfor kommunale tjenestegrener, med mindre hensynet til blant annet liv, helse, sikkerhet og beredskap tilsier det.

Gjeldende brannvernlov er på flere punkter i strid med de hovedprinsippene som kommuneloven er tuftet på. Dette er imidlertid akseptert av Stortinget ut fra de nasjonale hensyn m.v. som er anført som grunnlag for avvik fra hovedprinsippene. Brannvernloven tillegger således myndighet direkte til brannsjef, og det er fastsatt til dels meget detaljerte krav til organisering og dimensjonering av de kommunale brannvesen.

6.3 Forurensningsloven

Lov om vern mot forurensninger og avfall av 13. mars 1981 har som formål å verne det ytre miljø mot forurensning, å redusere eksisterende forurensning og mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal videre sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensning og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Loven forbyr enhver å forurense, med mindre man har fått en tillatelse.

Forurensningsloven tar primært sikte på forurensning fra stedbunden næring. Stoffer og produkter reguleres primært i henhold til produktkontrollloven. Loven skal først og fremst forebygge eller motvirke at forurensning oppstår, men viktige deler av den omfatter også regler for de tilfeller hvor forurensning har inntrådt.

Forurensningsloven forutsetter at SFT skal ha melding om virksomheter som kan medføre større forurensingsproblemer på et så tidlig tidspunkt som mulig under planleggingen. I forbindelse med etablering av virksomhet som kan medføre større forurensningsproblemer, kreves det konsekvensanalyser før konsesjon/tillatelse gis.

I henhold til loven, har den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning plikt til å sørge for en nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningene av forurensningen. Beredskapen skal stå i rimelig forhold til sannsynligheten for akutt forurensning, og omfanget av skadene og ulempene som kan inntreffe. Sannsynligheten for og konsekvensene av akutte utslipp skal beregnes på grunnlag av risikoanalyser. Risikoanalysene skal så danne grunnlag for utvikling av en beredskap mot akutt forurensning. Etter nærmere bestemmelser fra forurensningsmyndigheten, skal virksomhetenes beredskap tilpasses den kommunale og statlige beredskapen mot akutt forurensning.

I henhold til forskrift om varsling av akutt forurensning eller fare for akutt forurensing, fastsatt av Miljøverndepartementet, har virksomhetene ved en akutt forurensning plikt til å varsle brannvesenet på nødnummer 110.

Loven pålegger også kommuner å sørge for en nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensing som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke dekkes av privat beredskap. I henhold til brannvernloven, skal brannvesenet bl.a bistå med innsats ved andre akutte ulykkessituasjoner, herunder akutt forurensning.

Med bakgrunn i dette har det pågått et samarbeid mellom Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) og Statens forurensningstilsyn (SFT) om oppbygging av regional beredskap mot akutt forurensning fordelt på 34 regioner, med det kommunale brannvesenet som innsatsenhet. Det interkommunale samarbeidet bygges, med utgangspunkt i en vertskommune, opp omkring et fast beredskapsutvalg bestående av politimester, brannsjef, havnesjef der det er aktuelt, representanter fra de samarbeidene kommuner og representanter fra stedlig beredskapspliktig industri. SFT er underlagt Miljøverndepartementet og har som sentral oppgave å bekjempe forurensning, støy og avfall og å følge opp miljø- og helseskadelige stoffer og produkter. Etaten har hovedansvaret for tiltak mot industriforurensning, leder beredskapsarbeidet mot olje og annen akutt forurensning og har et generelt ansvar for overvåkningen av forurensningstilstanden i luft og vann.

SFT har faglig instruksjonsmyndighet overfor fylkesmennenes miljøvernavdelinger innen områdene landbruk, fiskeoppdrett, enkelte industribransjer, kommunalt avfall og avløp samt spesialavfall.

Grenseflatene mot brann- og eksplosjonsvern lovgivningen knytter seg således til flere forhold. De viktigste gjelder reguleringen av de forebyggende og beredskapsmessige aspekter knyttet til de farlige stoffer som omfattes av lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer, som i tillegg til brann- og eksplosjonsfare også kan utgjøre en forurensningsrisiko. Brann- og eksplosjonsrisikoen må derfor veies mot forurensningsrisikoen, og kravene må så langt som mulig samordnes. En annen grenseflate knytter seg til beredskap. Kravet om etablering av den kommunale beredskapen mot akutt forurensning er fastsatt med hjemmel i forurensningsloven, men tar utgangspunkt i brannvesenets personell og øvrige ressurser.

6.4 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 regulerer i likhet med lov om brannvern brannsikkerheten i bygninger m.v. I brannvernloven settes tekniske og organisatoriske krav til bygninger/brannobjekter i drift, mens plan- og bygningsloven setter tekniske krav til planlegging, utforming og gjennomføring av bygg.

I teknisk forskrift til plan- og bygningsloven av 22. januar 1997 stilles det bl.a krav til byggematerialets kvalitet, byggets utførelse, planløsninger og til tilgjengelighet for rednings- og slokkemannskaper.

Forskriften stiller krav om at byggverk skal ha en planløsning og utførelse som gir tilfredsstillende sikkerhet ved brann for personer som oppholder seg i eller på byggverket, materielle verdier og for miljø- og samfunnsmessige forhold. Herunder skal det være forsvarlige muligheter for å redde mennesker og dyr og for slokkearbeid. Byggverk skal videre plasseres og utføres slik at risiko for brannspredning til andre byggverk blir akseptabelt liten.

Ved endring av bestående byggverk kan kommunen gjøre tillatelsen betinget av at det iverksettes brannsikringstiltak også i de deler av bygningen som ikke omfattes av det søknadspliktige tiltaket.

For at forskriftens krav til personsikkerhet, verdisikkerhet og miljø- og samfunnsmessige interesser skal være ivaretatt, må det godtgjøres at byggverket har tilfredsstillende utførelse når det gjelder bæreevne- og stabilitet, antennelse, utvikling og spredning av brann og røyk, tilretteleggelsen for slokking av brann, brannspredning mellom byggverk, sikkerhet ved rømning, samt tilgjengelighet for rednings- og slokkemannskap. Ett av formålene med plan- og bygningsloven er å legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet.

I hver kommune skal det utarbeides en kommuneplan med mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser. Det skal også utarbeides et samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste årene. I arealdelen av kommuneplanen skal bl.a båndlagte områder angis, mens reguleringsplanen skal angi fareområder, herunder ildsfarlige opplag og andre innretninger som kan være farlige for allmennheten, samt områder som på grunn av særlig fare ikke tillates bebygget eller bare skal utbygges på nærmere vilkår av hensyn til sikkerheten. Kommunenes planvedtak både hva gjelder kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, er som hovedregel

rettslig bindende med mindre det er gjort formell innsigelse fra fagorganer som er tillagt innsigelsesrett. Avgjørelsesmyndigheten er i slike tilfeller lagt til Miljøverndepartementet.

Her er det nære grenseflater mot lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer, som forutsetter at virksomhet som omfattes av lovene skal være lokalisert slik at de ikke utgjør en særskilt risiko i forhold til naboskapet. De to lovene gir derfor hjemmel for fastsettelse av sikringsfelt, i tillegg til de arealbegrensninger som eventuelt kan fastsettes med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Plandelen i plan- og bygningsloven forvaltes av Miljøverndepartementet, mens den bygningstekniske delen forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet er den sentrale bygningsmyndigheten, med Statens bygningstekniske etat som den sentrale myndighet for det bygningstekniske regelverket, tilsynsmyndighet for reglene om dokumentasjon av byggvarers egenskaper og sekretariat for sentral godkjenning av foretak etter plan- og bygningsloven.

Miljøverndepartementet har det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver, og skal arbeide for at de vedtak som treffes på riksnivå blir fulgt opp i den fylkeskommunale og kommunale planleggingen. I plansaker etter plan- og bygningsloven, er det flere statlige etater som har innsigelsesadgang. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) har en slik adgang. Det er viktig at de som legger fram slike planer (kommunale, fylkeskommunale, statlige og private utbyggere) sørger for at man også innen veg- og tunnelbygging er oppmerksom på denne adgangen DBE har som fagmyndighet innen brann- og eksplosjonsvern.

Fylkestinget er øverste planleggingsmyndighet i fylkeskommunen, mens kommunestyret har ansvaret for og ledelsen av kommuneplanleggingen og arbeidet med reguleringsplaner i kommunen.

Fylkesmannen er av departementet blant annet delegert myndighet til å avgjøre klager over vedtak fattet av kommunal bygningsmyndighet. I tillegg er Fylkesmannen forvalter av innsigelsesretten i plansaker etter plan- og bygningsloven, på en del fagområder.

6.5 Sivilforsvarsloven

Lov om sivilforsvaret av 17. juli 1953 tar primært sikte på å forebygge skade på sivilbefolkningen ved krigshandlinger eller begrense virkningene av dette. Loven gir hjemmel for å pålegge eier og bruker av fast eiendom å forberede og sette i verk egne beskyttelsestiltak for eiendommen etter nærmere bestemmelser, herunder etablering av industrivern.

Industrivernplikten er nærmere regulert gjennom forskrifter og gjelder for industrielle og håndverksmessige bedrifter som sysselsetter 40 personer eller flere, samt noen andre virksomheter uavhengig av antall ansatte. Forskrift om egenbeskyttelsestiltak ved industrielle bedrifter m.v. pålegger Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) ved Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) å organisere og kontrollere egenbeskyttelsen (industrivernet) ved landets industribedrifter og anlegg. Brann- og ulykkesforebyggende arbeid er en viktig del av industrivernets oppgaver. Industrivernet skal til enhver tid være organisert, utstyrt og øvet for blant annet å kunne bekjempe brann under ulike forhold i bedriften.

Mange av de bedriftene som faller inn under lovene om brannfarlige og eksplosive varer, vil være forpliktet til å opprette såkalte industribrannvesen. Dette vil vanligvis også være et vilkår for de tillatelser som gis etter denne loven. De fleste industrivernpliktige bedrifter vil således være underlagt tilsyn både fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) og brannteknisk inspeksjon fra de kommunale brannvesen.

Administrativt er Næringslivets sikkerhetsorganisasjon underlagt NHO, men er i egenskap av sivilforsvarsorganisasjon også faglig underlagt Direktoratet for sivilt beredskap. NSO utarbeider retningslinjer for bedriftenes industrivern og fører tilsyn med industrivernpliktige bedrifter. I tillegg har organisasjonen en betydelig opplæringsvirksomhet av personell i bedriftene.

Sivilforsvarsloven hjemler også bruk av sivilforsvarsstyrker i fred. Omlag en tredjedel av de tjenestepliktige i sivilforsvaret er oppsatt i fredsinnsatsgrupper (FIG) eller katastrofeinnsatsavdelinger, som er særskilt forberedt for innsats i fredstid. På landsbasis er det 104 fredsinnsatsgrupper (pr. 1997) bestående av 20-25 personer, utstyrt med materiell for innsats innen områdene brann-, redningsog sanitetstjeneste. Katastrofeinnsatsavdelingen består på landsbasis av ca 15 000 personer, som kan settes inn ved større ulykker og katastrofer i fredstid. Sivilforsvaret har ikke et selvstendig ansvar eller oppgaver ved katastrofer i fred, men skal ved behov forsterke de eksisterende beredskapsressurser innen politi, brann- og helsevesen. Bruk av sivilforsvarets ressurser vil som hovedregel skje ved lokal anmodning om bistand.

Sivilforsvarets sentrale ledelse er Direktoratet for sivilt beredskap. Fylkesmennene har den regionale ledelsen av sivilforsvaret og det overordnede ansvar for alle sivilforsvarstiltak i fylket. Sivilforsvarsloven regulerer formelt sett også brannvesenets oppgaver i krigs- og krisesituasjoner, selv om den ikke inneholder detaljerte bestemmelser om dette.

6.6 Politiloven

I henhold til politiloven av 4. august 1995, tilligger det politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv, eller helse er truet, hvis ikke annen myndighet er tillagt ansvaret. Bestemmelsen forutsetter at politiet må ha forberedt en beredskap for å ta seg av slike oppdrag, samt at det finnes en organisert redningstjeneste.

Med redningstjeneste forstås den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilte opprettede organer eller ved særlige tiltak.

Justisdepartementet har ansvaret for den administrative samordningen av redningstjenesten, mens hovedredningssentralene og de lokale redningssentraler har ansvaret for den operative samordningen av tjenesten.

Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, frivillige hjelpeorganisasjoner og private selskaper med egnede ressurser til redningsinnsats. Politiet er utpekt til å koordinere innsatsen i konkrete ulykkestilfeller. Tjenesten er integrert og omfatter alle typer redningsaksjoner. Redningstjenesten har et to-trinns ledelsesapparat som består av de to hovedredningssentralene og de 55 lokale redningssentralene. De lokale redningssentralene er tilknyttet landets 54 politidistrikter og sysselmannskontoret på Svalbard.

Politiloven pålegger også politiet å gjøre det som er mulig for å avverge fare eller begrense skadevirkningene ved ulykkes- og katastrofesituasjoner, som ikke medfører noen redningsaksjon eller hvor omfanget er slik at det går ut over det som gjelder redning av menneskeliv. Det foreligger ikke noe enhetlig planverk for slike situasjoner, som kan være mangeartede, men politiet forutsettes å ha egne beredskapsplaner og treffe de tiltak som er mulig. Politiet skal i henhold til politiloven også søke å koordinere den innsatsen som gjøres fra ulike instanser, inntil ansvaret overtas av andre. Grenseflatene mot brann- og eksplosjonsvernlovgivningen knytter seg først og fremst til forholdet mellom politimesteren og brannsjefen når det gjelder fullmakter ved innsats samt det forhold at brannvesenet forutsettes å inngå i den organiserte redningstjeneste uten at dette er særskilt regulert.

6.7 Produktkontrolloven

Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester av 11. juni 1976 har blant annet til formål å forebygge at produkt medfører helseskade, eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemet, forurensning, avfall eller støy eller lignende. Loven kommer til anvendelse på tilvirkning, herunder utprøving, innførsel, omsetning, bruk og annen behandling av råvare, hjelpestoff, halvfabrikata, og ferdig vare av ethvert slag.

Produktkontrolloven gjelder i utgangspunktet alle slags produkter, og omfatter også produkter som er underlagt annen lovgivning. Produktkontrolloven er forutsatt å være en samlende lov for det offentlige vern mot helse- og miljøskadelige produkter, og skal danne grunnlaget for en best mulig samordning av den offentlige kontroll med produkter ut ifra helse- og miljøhensyn. For de produkter som omfattes av spesiallover, gjør ikke produktkontrolloven noen innskrenkninger. Produktkontrolloven kan gjelde i tillegg dersom det er sider ved et produkt som ikke reguleres av spesialloven. Utgangspunktet er at produktkontrolloven og f.eks. brann- og eksplosjonslovgivningen, arbeidsmiljøloven m.m gjelder side ved side når det gjelder produktregulering. På en del områder er det derfor fastsatt forskrifter med hjemmel i alle de aktuelle lovverk, f.eks. for klassifisering, merking m.v. av farlige stoffer og produkter.

Produktkontrolloven stiller krav om forebyggende tiltak som kan hindre uhell m.m. Loven gjelder alle faser av produkts livssyklus, og pålegger et generelt ansvar om aktsomhetsplikt, kunnskapsplikt og opplysningsplikt for de aktører som er ansvarlige for de ulike faser.

Produktkontrolloven administreres av Miljøverndepartementet og Barne- og familiedepartementet, med Statens forurensningstilsyn og Produkt- og Elektrisitetstilsynet som respektive utøvende organer. Myndigheten er fordelt slik at Miljøverndepartementet har kompetansen til å forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelser eller helseskade, som følge av kjemiske egenskaper og støy, mens Barne- og familiedepartementet har ansvaret når det gjelder produktets mekaniske egenskaper, samt for forbrukertjenester.

6.8 Arbeidsmiljøloven

Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø av 4. februar 1977 skal sikre et arbeidsmiljø som gir arbeidstakerne full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og har en verneteknisk, yrkeshygienisk og velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale

utvikling i samfunnet. Loven gjelder med visse unntak for enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstaker.

Loven krever blant annet at brann- og eksplosjonsfare forebygges, og at det er tilstrekkelige rømningsveier i tilfelle brann, eksplosjon eller andre ulykker. Arbeidsmiljøloven med forskrifter setter en rekke tekniske og organisatoriske krav, som vil gjelde ved siden av brannvernlovgivningens bestemmelser.

Arbeidsmiljøloven setter også krav til virksomhet hvor giftige og andre helsefarlige stoffer forekommer, samt krav til produsenter og importører av slike stoffer. Mange av disse stoffene vil også være omfattet av lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk.

Loven utfylles av en rekke forskrifter, hvorav enkelte er fellesforskrifter mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE), noen også sammen med andre tilsynsmyndigheter.

Arbeidsmiljøloven forvaltes av Arbeidstilsynet, som er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidstilsynets tilsyn omfatter de fleste av de objekter DBE og de kommunale brannvesen fører tilsyn med, og på mange områder er det tale om parallellhjemling. Reguleringsmessig antas dette allikevel ikke å være noe problem, da brann- og eksplosjonsvernlovgivningen som spesiallovgivning, supplerer arbeidsmiljølovens mer generelle bestemmelser på området. Heller ikke i praksis er det opplyst at dette representerer noe problem.

6.9 Lov om tilsyn med elektriske anlegg

Lov om tilsyn med elektriske anlegg av 24. mai 1929 omfatter alle elektriske anlegg, alt elektrisk utstyr med unntak av radiotelegrafer og radiotelefoner.

Produkt- og Elektrisitetstilsynet (PE), de lokale elektrisitetstilsyn ved elektrisitetsverkene og det stedlige tilsyn ved industribedrifter fører bl.a tilsyn med brannsikkerheten til anlegg for produksjon, distribusjon og fordeling av elektrisk energi, større industrianlegg (høyspenning), elektromedisinsk utstyr, elektrisk utstyr, skip, mobile offshoreinnretninger og boliger. Tilsynet gjennomføres bl.a med hjemmel i lov om tilsyn med elektriske anlegg og forskrift om elektriske bygningsinstallasjoner av 20. desember 1989.

Produkt og Elektrisitetstilsynet er den sentrale myndighet som forvalter områdene elsikkerhet og sikkerhet ved produkter og forbrukertjenester. Det formelle grunnlaget for PEs virksomhet er henholdsvis lov om tilsyn med elektriske anlegg og produktkontrolloven. PE er administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet og rapporterer dit når det gjelder elsikkerhet. Når det gjelder sikkerhet ved produkter og forbrukertjenester, rapporterer PE til Barne- og familiedepartementet. Grenseflatene mot brann- og eksplosjonslovgivningen knytter seg i første rekke til tiltak rettet mot branner med elektrisk årsak (som gjelder et meget betydelig antall av de samlede branner) og til bruk og godkjenning av forskjellige typer utstyr og innretninger i brannfarlige eller eksplosive atmosfærer.

6.10 Lov om bygging og sikring av drivstoffanlegg

Lov om bygging og sikring av drivstoffanlegg av 31. mars 1949 har som formål å sikre landets beholdning av drivstoff, og hjemler krav om sikring mot skade som følge av krigshandlinger og sabotasje, og krav om utvidelser av eksister-

ende anlegg dersom dette er nødvendig av forsvarsmessige hensyn. I tillegg må slike anlegg tilfredsstille de krav som ellers gjelder i medhold av lov om brannfarlige varer m.v.

Loven forvaltes av Olje- og energidepartementet, men anleggene omfattes også av lov om brannfarlige varer m.v. når det gjelder de sikkerhetsmessige aspekter.

6.11 Jernbaneloven

Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m av 11. juni 1993 nr. 100, åpner for at det kan gis forskrifter om godkjenning av utstyr for transport av farlig gods. For å ivareta hensynet til en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling og miljø, kan det i forbindelse med tillatelsen til jernbanedrift settes krav til kompetanse hos driftspersonellet, sikkerhetsreglementer og internkontrollbestemmelser.

Jernbaneloven forvaltes av Samferdselsdepartementet, mens Kommunal- og regionaldepartementet forvalter de av jernbanelovens bestemmelser som omhandler transport av farlig gods.

6.12 Vegtrafikkoven

Vegtrafikkloven av 18. juni 1965 hjemler forskrifter om transport av gods som er farlig eller kan volde særlig ulempe. Det kan gis bestemmelser om lasting og lossing og om kontroll på veg og i bedrift. Loven åpner også for forskrifter om opplæring av kjøretøymannskaper og om utstyr for transport av farlig gods. Det kan også treffes vedtak om meldeplikt for transport av farlig gods, og at visse transporter med farlig gods skal være forbudt eller bare tillatt på visse veger til visse tider.

Samferdelsesdepartementet forvalter vegtrafikkoven, mens Kommunal- og regionaldepartementet forvalter lovens bestemmelser knyttet til transport av farlig gods.

6.13 Havne- og farvannsloven

Lov om havner og farvann m.v av 8. juni 1984 har som formål å legge forholdene til rette for en best mulig planlegging, utbygging og drift av havner og å trygge ferdselen.

Loven hjemler forskrifter og enkeltvedtak om lossing, lasting, lagring og transport innen havnedistriktet av farlige stoffer og varer.

I forbindelse med stasjonær oppbevaring av brannfarlig vare på skip, vil både Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) og Kystdirektoratet eller det lokale havnevesenet komme inn og vurdere området hvor skip med brannfarlig vare kan legges. DBE vil vurdere utstrekningen av sikringsfeltet i forhold til bosettingen i området, mens havnemyndighetene vil vurdere bruken av farvannet. Håndtering av farlig gods i havner er også regulert av en særskilt forskrift fastsatt av Kystverket, mens selve transporten er regulert av DBEs forskrifter om transport av farlig gods. Brannfarlig og eksplosiv vare som håndteres i havner omfattes også av DBEs spesiallovgivning. Rørledninger for ilandføring av olje og gass fra anlegg på kontinentalsokkelen omfattes også av begge lovgivningssett i landfallsområdene.

Loven forvaltes av Kystverket, som er underlagt Fiskeridepartementet.

6.14 Sjødyktighetsloven

Lov om Statskontroll med Skibes Sjødygtighed m.v av 9. juni 1903 inneholder bestemmelser om lasting og lossing av farlig gods, og hjemler bestemmelser om transport av farlig gods på ferjer, samt bestemmelser om stasjonær oppbevaring av farlige stoffer på skip.

Loven forvaltes av Nærings- og handelsdepartementet med Sjøfartsdirektoratet som fagansvarlig myndighet.

6.15 Stråleloven og atomenergiloven

Lov om bruk av røntgenstråler og radium m.v av 18. juni 1938 hjemler forskrifter om bruk av røntgenstråler i medisinsk øyemed, samt om melding, og godkjenning av og tilsyn med anlegg, apparater og materiell for slike stråler. Loven er under revisjon.

Lov om atomenergivirksomhet av 12. mai 1972 hjemler forskrifter om fremstilling, behandling, pakking, merking, transport, lagring, omsetting av atomsubstans, annet atombrensel eller radioaktivt produkt. Dette omfatter bl.a. brannvarslere basert på ioniserende isotoper.

Loven hjemler også krav om at kommunale og fylkeskommunale myndigheter skal samarbeide med innehaver av et atomanlegg om sikringstiltak til vern for befolkningen i vedkommende område.

Ovenfor nevnte lover forvaltes av Sosialdepartementet med Statens Strålevern som fagansvarlig myndighet.

6.16 Petroleumsloven

Lov om petroleumsvirksomhet av 29. november 1996 med sikkerhetsforskrifter omfatter sikkerhetskrav til innstallasjoner og rørledninger på kontinentalsokkelen.

Grenseflatene mot brann- og eksplosjonsvernlovgivningen knytter seg i første rekke til rørledninger for olje og gass til terminaler på land. Landdelen av rørledningene reguleres av Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns (DBE) lovgivning. Det samme gjelder de landbaserte innstallasjonene. Integreringen av sjø- og landbaserte anlegg tilsier derfor et nært samarbeid, slik at kravene til teknisk og organisatorisk sikkerhet blir harmonisert. Med bakgrunn i anbefalingene fra en arbeidsgruppe under Kommunal- og regionaldepartementet, som ble avgitt i 1996, er det besluttet at sikkerhetsbestemmelsene etter petroleumsloven ikke skal gjelde for landbaserte utvinningsanlegg (d.v.s. landbaserte anlegg som er forbundet med anlegg på sokkelen ved rørledning), selv om petroleumsloven formelt sett også nå omfatter slike landbaserte anlegg. Det innebærer at det fortsatt er bestemmelsene i lov om brannfarlige varer m.v. med tilhørende forskrifter, som er de viktigste sikkerhetsbestemmelsene for slike anlegg.

Petoleumslovens sikkerhetsbestemmelser med tilhørende forskrifter forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet med Oljedirektoratet som fagansvarlig myndighet. Samarbeidsbehovene og -rutinene mellom Direktor-

atet for brann- og eksplosjonsvern og Oljedirektoratet nedfelles for de enkelte prosjekter i særskilte samarbeidsavtaler.

Kapittel 7

Utvalgets vurderinger

7.1 Generelle betraktninger

Utvalgets mandat forutsetter at forholdet til annen forvaltning og regelverk skal utredes. Utvalget har derfor bl.a. vurdert forholdet til den lovgivning som er omtalt i foregående kapittel.

Utvalget registrerer at det på flere områder er nære grenseflater og til dels overlapp når det gjelder dagens lover på brann- og eksplosjonsvernområdet og de omtalte lovene. Samtidig har utvalget registrert at dette i praksis bare i liten grad representerer problemer for noen av etatene når det gjelder gjennomføringen av forvaltningsoppgavene. Dette henger først og fremst sammen med at etatene selv har funnet frem til hensiktsmessige avgrensninger i praksis, og at det er etablert et betydelig samarbeid mellom særlig de etater som forvalter forskriften om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid (Internkontrollforskriften).

Som pekt på i *"Utvalgets tolkning av mandatet"* i kap. 2.4 har utvalget ikke ansett det mulig å etablere en lov som ikke reiser avgrensningsproblemer i forhold til annen lovgivning og forvaltning. Hvis det i det hele tatt skulle være ønskelig å forsøke å utarbeide en sektorovergripende lov om skadeforebyggelse og sikkerhet, jfr. betraktningene i Lovstrukturutvalgets innstilling NOU 1992:32 «Bedre struktur i lovverket», måtte det i tilfelle gjennomføres langt mer gjennomgripende endringer både i lovgivningen og forvaltningssystemet enn det utvalget som helhet mener ligger innenfor mandatet. Derimot mener utvalget at det vil være mulig gjennom den nye loven å etablere en noe klarere avgrensning mot annen lovgivning og forvaltning på enkelte av de områdene hvor grenseflatene er mest fremtredende, særlig når det gjelder forholdet mellom brann- og eksplosjonsvernmyndighetene og forurensnings- og produktkontrollmyndighetene. Utvalget mener også at det gjennom den nye loven, og gjennom utvalgets forslag til endringer i tilgrensende HMS-lover, er lagt et grunnlag for senere vurderinger av behovet for en mer sektorovergripende lovgivning og forenkling.

Utvalget vil også vise til at Regjeringen har igangsatt en utredning av bl.a. regelverks- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet med sikte på næringslivets og spesielt de små og mellomstore bedriftenes behov. Det er også lagt opp til en såkalt regelverksdugnad med sikte på sanering av eldre regelverker. Disse tiltak vil på sikt kunne ha gode samordnings- og forenklingseffekter.

I det følgende redegjøres det for utvalgets mer prinsipielle betraktninger som har vært avgjørende for lovutkastet, herunder også forholdet til de viktigste tilgrensende lover. I tillegg til disse prinsipielle betraktninger vil utvalget spesielt vise til de relativt omfattende kommentarer som er gitt til de enkelte bestemmelser i lovutkastet, jfr. *"Kommentarer til de enkelte bestemmelser"* i kap. 9.

7.2 Forvaltningsnivåer og ansvar

Forvaltningen på brann- og eksplosjonsvernområdet er som tidligere nevnt delt mellom statlige og kommunale organer. Fra statlig side fører Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern tilsyn med kommunenes etterlevelse av kravene til etablering og drift av kommunale brannvesen. I tillegg er direktoratet en selvstendig tilsynsmyndighet i forhold til virksomhet med brannfarlige og eksplosive varer, gasser og væsker under trykk og landtransport av farlig gods. Denne tilsynsvirksomhet utøves delvis parallelt med det branntekniske tilsyn som brannvesenene utfører med virksomhet med brannfarlige og eksplosive varer.

Utvalget har lagt til grunn at det ikke er aktuelt å legge opp til en grunnleggende endring av ansvarsdelingen mellom stat og kommune. Det vil fortsatt være et kommunalt ansvar å sørge for et brannvesen som skal gjennomføre både forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. De kommunale brannvesen utgjør en etablert kommunal ressurs som nyter stor anseelse i lokalmiljøet, og det er ingen indikasjoner på at en annen formell tilknytningsform vil føre til større effektivitet og slagkraft enn i dag.

På denne bakgrunn legger lovutkastet opp til at organiseringen av kommunenes forpliktelser når det gjelder etablering og drift av brannvesenet gjennomføres i pakt med kommunelovens prinsipper. Dette innebærer at lovutkastet, som hovedregel, bare tillegger ansvar og myndighet til kommunen som sådan. Utkastet opererer heller ikke lenger med brannsjef som særlovsstilling. Utvalget ser ingen grunn til at brannvernområdet i lovsammenheng skal behandles på noen annen måte enn de øvrige lovområder som tillegger ansvar til kommunene.

Utvalgets medlemmer fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern vil i denne sammenheng peke på at en del hensyn kunne tale for at stillingen som brannsjef opprettholdes som en særlovsstilling med oppgaver og fullmakter direkte presisert i loven. Disse medlemmene legger imidlertid til grunn at lovforslaget, særlig § 17 annet ledd og § 23 inneholder nye elementer som langt på veg ivaretar disse hensyn, og fremmer derfor ikke noe avvikende forslag.

Lovutkastet tar utgangspunkt i at tilsynsoppgavene etter loven fortsatt skal være delt mellom kommunalt og statlig nivå. Det forutsettes at de fleste av de tilsynsoppgaver som skal foretas med virksomheter og andre tilsynsobjekter på lokalt nivå blir ivaretatt av det kommunale brannvesen. Kommunens forpliktelser i tilsynssammenheng vil omfatte både brannteknisk tilsyn med særskilte brannobjekter, som i dag, og dedikert tilsyn i forhold til virksomhet med de typer farlige stoffer som er omfattet av loven. Utvalget har imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig å trekke grensene for tilsynsfordelingen mellom lokale og sentrale tilsynsmyndigheter i denne sammenheng. Dette forutsetter utvalget blir gjort gjennom forskrifter.

Lovutkastet legger fortsatt opp til at staten fører tilsyn med kommunenes oppfyllelse av sine plikter gjennom den sentrale tilsynsmyndigheten, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. Som tidligere, omfatter dette tilsyn med kommunenes plikt til å sørge for at et brannvesen etableres og drives i samsvar med gjeldende krav. I tillegg fremmer utvalget forslag om at den sentrale tilsynsmyndigheten også skal kunne føre tilsyn med hvordan kommunen oppfyller sine plikter som eier eller bruker av særskilte risikoobjekter. Forslaget legger opp til at kommunen særskilt dokumenterer hvordan disse plikter er oppfylt, og at den sentrale tilsynsmyndighet kan fatte vedtak om forbedringer dersom brannsikkerheten ikke er tilfredsstillende fulgt opp av kommunen.

Dette er en ordning som utvalget anser hensiktsmessig for å kunne få gjennomført nødvendige brannsikringstiltak i de relativt få kommuner som ut fra økonomiske hensyn velger ikke å prioritere brannsikkerheten i egne bygninger.

Direktoratet forutsettes også fortsatt å være et særskilt tilsynsorgan som skal utføre tilsynsoppgaver i forhold til virksomhet og produkter m.v. som representerer den høyeste risiko. Imidlertid mener utvalget at den sentrale tilsynsmyndigheten i kraft av sin særskilte kompetanse, bør kunne bistå kommunene i gjennomføringen av tilsynet med særskilte brannobjekter eller andre objekter hvor deres størrelse, kompleksitet eller særlige samfunnsmessige betydning, gjør at kommunene ikke har faglige forutsetninger for å gjennomføre et fullt ut dekkende tilsyn. For å unngå habilitetsproblemer må da eventuelle pålegg fattes av direktoratet selv.

I likhet med de øvrige lover på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet spesifiserer lovutkastet en rekke fullmakter og reaksjonsmidler for tilsynsmyndighetene. På dette området legger utvalget opp til en samordning med de øvrige lovene på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Utgangspunktet for utvalgets forslag er således et forslag datert oktober 1998 fra en arbeidsgruppe nedsatt av direktørene for tilsynsetatene på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet. Dette fører til en viss justering av reaksjonsmidler og øvrige fullmakter når det gjelder kontroll og reaksjon i forhold til dagens lovgivning på brann- og eksplosjonsvernområdet. De viktigste endringene innebærer at den tungvinte ordningen med forelegg for å kunne tvangsgjennomdrive pålegg oppheves, at det etableres mulighet for å skrive ut tvangsmulkt for overtredelser av loven eller forskrifter og at tilsynsmyndighetenes rettigheter i forbindelse med kontroll og reaksjon presiseres på en klarere måte enn i de gamle lovene.

Utvalget har også vurdert om fylkesmannen bør inn som et nytt ledd i tilsynet med kommunenes oppfyllelse av sine plikter etter loven. Utvalget finner ikke dette naturlig. Fylkesmannsembetene er pr. i dag ikke bygget opp med særskilt brannteknisk ekspertise, og en ny rolle på dette området ville derfor føre til økonomiske og administrative konsekvenser som neppe kan forsvares ut fra kost/nytte hensyn. Fylkesmennene er imidlertid tillagt samordningsansvar ved større ulykker og har et ansvar for tilsynet med den samlede beredskapsplanlegging i fylkeskommuner og kommuner. I denne forbindelse vil fylkesmennene derfor kunne gi viktige tilbakemeldinger overfor kommunene når det gjelder samordning og prioriteringer, herunder også forhold som knytter seg til gjennomføringen av brannvesenenes oppgaver. Utvalget har imidlertid ikke funnet det nødvendig å lovfeste noen slik funksjon for fylkesmennene.

7.3 Risikobasert tilsyn og internkontroll

Risikobetraktninger spiller en stadig større rolle innen sikkerhetsrelatert lovgivning og tilsyn, og det er utviklet metoder for å kartlegge og beskrive en foreliggende risiko både kvantitativt og kvalitativt. Risiko er uttrykk for den fare som uønskede hendelser representerer for mennesker, miljø og/eller materielle verdier, uttrykt ved sannsynligheten for og konsekvensene av de uønskede hendelsene. Beslutninger om hva som anses å være en akseptabel risiko kan baseres på såkalte akseptkriterier, som kan uttrykkes med ord eller

være tallfestet. Disse kriteriene kan være fastsatt av myndighetene eller av virksomheten selv.

Lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk er i stor grad bygget opp slik at den som skal drive aktivitet regulert av loven, er pålagt å søke tilsynsmyndighetene om tillatelse. De to hovedområdene som det i loven kreves tillatelse for er oppbevaring av brannfarlig vare og behandling av brannfarlig vare. Loven har konkrete mengdeangivelser for når tillatelse kreves og for hvem som skal gi denne.

Disse mengdegrensene reflekterer sikkerhetstenkningen og tilsynsmetodene den gang loven ble utarbeidet, på slutten av 60-tallet. I dag gjennomføres imidlertid tilsyn med grunnlag i internkontrollprinsippene og med utgangspunkt i konkrete risikobetraktninger. Oppbevart mengde gir i seg selv ikke nødvendigvis et korrekt bilde av en virksomhets risiko. Erfaring viser at risikoen ved oppbevaring og behandling av brannfarlig vare varierer fra virksomhet til virksomhet, noe som tilsier en viss fleksibilitet med hensyn til valg av tilsynsmetoder og øvrige formalia.

En stor del av virksomheten med farlige stoffer generelt foregår i dag med utstyr og innretninger som er konstruert og bygd etter anerkjente internasjonale koder og standarder. Gjennom kravene til internkontroll understrekes og synliggjøres den enkelte virksomhets ansvar. Sikkerheten er derfor normalt godt ivaretatt, og lovenes kategoriske krav om tillatelse knyttet til konkret angitte mengder brannfarlige eller eksplosive varer innebærer derfor ofte en unødvendig byråkratisering uten at dette fremmer sikkerheten. Særlig gjelder dette i forhold til enklere behandlings- og oppbevaringsforhold. Både Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, kommunen og de som søker om tillatelse påføres ofte unødvendig merarbeid knyttet til dokumentasjon og søknadsbehandling i forbindelse med relativt ukompliserte og lite risikopregede forhold. Systemet er arbeidskrevende og lite fleksibelt, og er lite i pakt med de tilsynsmetoder som det i dag er naturlig å legge til grunn.

Sikkerhetsproblemet er implisitt i alle tekniske løsninger, og valg mellom ulike alternativer for teknisk utførelse og økonomi vil innebære alternativer for sikkerhet. En ny lov bør derfor etter utvalgets oppfatning i større grad enn idag legge til grunn at det er den konkrete risiko i forbindelse med de forskjellige typer aktiviteter og farlige stoffer som bør være avgjørende for hvordan tilsynsaktivitetene skal legges opp, for hvorvidt det skal foreligge særskilte tillatelser og for hvem som eventuelt skal utferdige disse. Dette tilsier at loven får en relativt generell utforming med hensyn til innretningen av selve tilsynet og krav om tillatelser.

Videre må det etter utvalgets oppfatning legges til rette for at risikoanalyser kan være et viktig element i virksomhetenes dokumentasjon av sikkerhet. Dette forutsetter igjen at myndighetene må kunne fastsette forskjellige typer akseptkriterier for ulike aktiviteter og stoffer.

Grunntanken i bruk av risikoanalyser er at uhell forutsettes å kunne skje. Dette er en erkjennelse som er en nødvendig forutsetning for å kunne behandle sikkerhetsspørsmål på et rasjonelt grunnlag. Risikoanalysen er ikke en beregningsmodell som gir et fasitsvar på hva som kan aksepteres eller ikke, men den kan gi konkrete holdepunkter for viktige deler av det samlede beslutningsgrunnlaget. Derved kan man sikre at de farligste aktivitetene får et akseptabelt risikonivå gjennom reduksjon av sannsynligheten for at ulykker skjer og at konsekvensene av eventuelle ulykker minimeres.

Gjennom risikobaserte betraktninger kan det også legges et hensiktsmessig grunnlag for prioritering av tilsyn og for hvilke myndigheter, lokale eller sentrale, som skal gjennomføre tilsyn. Viktige parametere vil da kunne være:

- Type virksomhet
- Store næringsvirksomheter med nasjonal betydning
- Virksomhetens kompleksitet og størrelse
- Kompleksitet i forhold til prosesser, utstyr
- Prosessering, tilvirkning (produksjon representerer normalt vesentlig høyere risiko enn f.eks. en ren oppbevaring)
- Utstrekningen av de områdene der det er en særskilt brann- og eksplosjonsfare
- Tapspotensialet ved en eventuell storbrann, eksplosjon eller utslipp
- Virksomhetens beliggenhet, nabolag, forhold til 3. person – Mengder og typer av brannfarlig stoff, eksplosjonsfarlig stoff andre farlige stoffer
- Hvorvidt virksomheten omfattes av EUs direktiv om kontroll med farene for storulykker med farlige stoffer (96/82/EØF)
- Miljøkonsekvenser ved brann/eksplosjon/utslipp

Risikokartlegging og -analyse av forskjellige ulykkesscenarier vil også være viktig i forhold til bemanning, utrustning og kompetanse innen både offentlig og privat beredskap, som må forutsettes å være innrettet mot de risiko-situasjoner som vil være mest aktuelle innen den enkelte kommune, region eller enkeltstående virksomhet. Utvalget mener derfor at loven også må legge til rette for bruk av slike metoder i forhold til kravsettingen overfor både den kommunale brann- og ulykkesberedskap og den beredskap som eventuelt skal pålegges virksomhetene.

Utvalget vil understreke at det innen denne innstillingens ramme ikke er rom for å gå dypere inn på alle de spørsmål som knytter seg til risikovurderinger og akseptkriterier både av teknisk, økonomisk, juridisk og etisk karakter.

Lovutkastet baserer seg på at tilsynet tar utgangspunkt i internkontrollprinsippene der dette er naturlig. Det vil først og fremst være i forhold til tilsynet med virksomheter i vid forstand, d.v.s. de som er underlagt forskriften om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Utvalget mener imidlertid også at andre bør kunne pålegges slik plikt gjennom enkeltvedtak. Gjennom forslaget til § 16 ønsker utvalget å presisere selve internkontrollplikten direkte i loven. Dette avviker fra de øvrige lovene på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet, som i hovedsak bare inneholder hjemmelsbestemmelser for fastsettelse av forskrifter om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Utvalget anbefaler at også de andre lovenes bestemmelser om dette omformuleres til å etablere selve internkontrollplikten i tillegg til å gi hjemmel for fastsettelse av forskrifter.

Utvalget har som nevnt merket seg at den tidligere lovgivningen i stor grad har basert seg på at det skal foreligge tillatelser og godkjenninger på en rekke områder, og at dette har vært oppfattet som en hindring for et effektivt tilsyn. Utvalget legger derfor bare i beskjeden grad opp til særskilte godkjenningsordninger direkte i loven. Imidlertid mener utvalget at det fortsatt på en rekke områder, hvor det foreligger en særskilt risiko kan være behov for slike tillatelser og godkjenningsordninger, f.eks i forbindelse med bedrifter som kan representere en storulykkesrisiko eller i forbindelse med eksplosiver. Dette bør da etableres gjennom de forskrifter som forutsettes fastsatt med hjemmel i loven. Slike forskrifter kan også angi hvem som skal gi tillatelsene.

7.4 Brannvesen og redning

Det kommunale brannvesen er det viktigste offentlige landsdekkende redningskorps i Norge. Brannvesenets styrke som redningskorps ligger i at det har høy beredskap og i at det stadig øves gjennom innsats og arrangerte øvelser. Det vil være en nær sammenheng mellom den nye loven og den lovgivning og de administrative organer som ellers finnes på rednings- og beredskapsområdet. I første rekke gjelder dette forholdet til organer underlagt Justisdepartementet og det instruksverk som Justisdepartementet har etablert i forhold til den koordinerte redningstjeneste.

Utvalget mener at det er viktig at brannvesenets rolle som et profesjonelt redningskorps også for andre ulykker enn brann og hvor de ut fra sine forutsetninger kan gjøre en innsats blir klart presisert i loven, og fremmer derfor forslag om dette. Ut fra denne forutsetningen er det også viktig at loven presiserer at brannordningen skal omfatte brannvesenets aktuelle forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.

Med henvisning til lovutkastets § 17 fjerde ledd vil representantene fra Landsorganisasjonen i Norge anføre at man primært mener at brannvesenet og dets oppgaver, herunder redningsdykking, skal utføres av kommunen.

Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns (DBE) forprosjekt peker på flere problemstillinger i forholdet til redningstjeneste og sivilt beredskap. En rekke av problemstillingene har imidlertid enten funnet eller er i ferd med å finne sin løsning. Dette skyldes blant annet at Justisdepartementet 1. januar 1996 opprettet en egen rednings- og beredskapsavdeling som har ansvar for å ivareta og videreutvikle den administrative samordning av redningstjenesten i Norge, og som for øvrig har et sektorovergripende samordningsansvar for sivilt beredskap.

Det norske konseptet for den organiserte redningstjeneste er kort beskrevet i *"Forvaltning"* i pkt. 4.1 Alle offentlige etater med ressurser egnet til redningsformål plikter å delta i redningstjenesten. De utgifter som påløper i denne forbindelse dekker de enkelte etater normalt over eget budsjett. Dette prinsippet, samvirkeprinsippet, ble fastsatt i St.meld. nr. 86 (1961-62), og det gjentas hvert år i Justisdepartementets St.prp. nr 1. Dersom merkantile virksomheter eller frivillige hjelpeorganisasjoner/mannskaper er rekvirert av lokal redningssentral eller hovedredningssentral, dekker redningstjenestens budsjett legitimerte utgifter, som f.eks. transportutgifter, tap/skade av materiell og refusjon av andre utgifter etter faste satser. Utgifter som merkantile virksomheter har hatt i en redningsaksjon, dekkes i samsvar med bransjens prisnivå.

Politiloven §27 pålegger politiet et ansvar for å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke annen myndighet er pålagt ansvaret. Politiloven § 27 gir også Kongen fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om redningstjenestens oppgaver og organisasjon. Slike bestemmelser er fastsatt i Organisasjonsplanen for Redningstjenesten. Redningstjenesten er imidlertid ikke regulert i en mer omfattende redningslov, slik tilfellet er i en rekke andre land.

I sin forprosjektrapport har Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern pekt på at den manglende lovregulering av det samlede redningsområdet i Norge burde tilsi at det blir etablert en særskilt redningslov som bl.a. slår fast kommunenes forpliktelser til å etablere beredskap med tilhørende planverk, herunder om brannvesenets oppgaver. I forprosjektrapporten har man pekt på at det ville kunne være naturlig at den nye loven får en slik innretning. Utvalget er enig i at mange hensyn kan tale for en mer altomfattende redningslov.

Utvalget har imidlertid lagt til grunn at utarbeidelse av en eventuell redningslov favner et videre område, med flere sentrale aktører enn de som er representert i utvalget, og at det ikke ligger innenfor mandatet å gjennomføre en slik utredning. Utvalget har imidlertid merket seg at Justisdepartementet har signalisert at det skal vurderes om det skal lages en egen lov eller forskrift om redningstjenesten. Utvalget støtter et slikt initiativ.

På grunn av den nære sammenheng mellom lovutkastet og de utredninger som Justisdepartementet legger opp til, vil utvalget i det følgende peke på en del forhold man mener det vil være viktig å være oppmerksom på.

Det er viktig at begrepsavklaring og ansvarslinjer er klarlagt slik at det i enkelte større innsatssituasjoner hvor menneskeliv ikke er direkte truet ikke oppstår avgrensningsproblemer mellom brannvesen, politi og eventuelt redningssentraler, når det gjelder varsling, innsatsledelse og rapportering. Ved at redningstjeneste kun blir knyttet opp mot redning av *mennesker fra død eller skade* faller en lang rekke innsatsoppgaver, som det ut fra alminnelig språkbruk vil være naturlig å benevne redningsoppgaver, utenfor begrepet. Viktige deler av den beredskapsinnsats som utføres av de kommunale brannvesen, f.eks. slokking av en brann hvor ikke menneskeliv er truet, er følgelig ikke definert som redningsinnsats.

Utvalget har også fått forståelsen av at selve definisjonen av redning tidvis har ført til en viss uklarhet når det gjelder deltagelse i internasjonalt samarbeid på redningsområdet i vid forstand, fordi man i enkelte internasjonale organisasjoner legger til grunn en vesentlig bredere definisjon av redningsbegrepet, og fordi det norske administrative systemet er tilpasset vår mer sektororienterte forvaltning. Et eksempel er det såkalte Civil Protection programmet i EU som legger en meget omfattende definisjon av begrepet til grunn for sitt arbeid.

Utvalget tilrår derfor at Justisdepartementet i tilknytning til arbeidet med en mer generell redningslov vurderer en omdefinering av redningsbegrepet til også å omfatte redningsinnsats for vern av verdier og miljø. Et viktig element i en vurdering av et utvidet redningsbegrep vil naturligvis være hvorvidt man kan opprettholde prinsippet for dagens ordning om at alle offentlige etater er pliktige til å stille med sine ressurser kostnadsfritt.

Utvalget er også kjent med at Justisdepartementet i St.meld. nr. 25 (1997-98) uttaler at det vil bli tatt initiativ til en revisjon av sivilforsvarsloven. Stortingsmeldingen signaliserer også at det vil bli utredet hvordan landets samlede rednings- og beredskapsressurser er organisert i forhold til målsettingen om en best mulig utnyttelse av ressursene. Det siktes her til skillet mellom statlige og kommunale ressurser, for eksempel sivilforsvar, brannvesen og andre aktører i rednings- og katastrofesammenheng. Det vises i denne forbindelse til at både Sverige og Danmark på 1990-tallet har foretatt en omlegging der rednings- og beredskapsressurser i sterkere grad er integrert, henholdsvis i en kommunal og en statlig modell. Utvalget ser en slik gjennomgang som svært nødvendig, og anbefaler at arbeidet blir gjort i et bredt sammensatt utvalg med representanter fra relevante myndigheter innenfor rednings- og beredskapsarbeidet.

St. meld. nr. 25 (1997-98) fokuserer også på behovet for styrking av den kommunale beredskapen. Som en oppfølging av erfaringen fra flommen på Østlandet i 1995, jf. St. meld nr 37 (1995-96) Om flommen på Østlandet og kriseberedskap i fred, vil Justisdepartementet utarbeide et forslag til en generell kommunal beredskapsplikt.

Utvalget forstår St.meld. nr. 25 (1997-98) slik at departementet vil initiere en revisjon av sivilforsvarsloven for å tilpasse den til sivilforsvarets nåværende oppgaver og utfordringer. Utvalget er enig i behovet for en slik revisjon, og anbefaler at det da også foretas en vurdering av en del av de ordninger som er etablert under betegnelsen sivilforsvar, bl.a. egenbeskyttelse i virksomhet (Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon) og Sivilforsvarets fredsinnsatsgrupper (FIG). I denne sammenheng vil utvalget særlig peke på følgende:

Dagens krav til egenbeskyttelse (forebyggende tiltak og beredskap) i industriell virksomhet er i første rekke regulert gjennom forskrift av 29. november l996 om egenbeskyttelsestiltak ved industrielle bedrifter mv., fastsatt med hjemmel i sivilforsvarsloven §§ 41 og 48 og tilhørende «Bestemmelser og retningslinjer for industrivern» fastsatt av Justisdepartementet 30. april 1997. Mens forskriften og bestemmelser og retningslinjer er tilpasset HMS-forskriften (internkontrollforskriften) og kravene til HMS-styring, er selve lovbestemmelsene imidlertid i seg selv lite opplysende og lite tilpasset dagens industrivernkonsept slik dette har utviklet seg. I hovedsak inntrer industrivernplikten ved industrielle og håndverksmessige bedrifter (offentlige og private) som i gjennomsnitt sysselsetter 40 eller flere personer i året, men også virksomheter med færre ansatte kan pålegges industrivernplikt. Med utgangspunkt i risikobetraktninger kan det reises spørsmål ved om kriteriet for inntreden av automatisk industrivernplikt bør revideres.

Med de krav som den nye brann- og eksplosjonsvernloven vil sette til bedriftsintern beredskap og forebyggende virksomhet, anser utvalget det ønskelig at kravene etter denne og en eventuell revidert sivilforsvarslov samordnes mest mulig. I den enkelte virksomhet som har disse pliktene vil det naturligvis kun være *en* beredskapsorganisasjon som skal dekke opp for alle de typer hendelser som kan være relevante for virksomheten, enten det gjelder forebyggende eller beredskapsmessige tiltak mot brann, eksplosjon, akutt forurensning eller andre skader. Det blir derfor viktig at Næringslivets sikkerhetsorganisasjons (NSO) oppgaver og ansvar gjennomgås med sikte på en oppdatering. Det har allerede skjedd en utvikling på dette feltet, ved at man fra NSOs og de enkelte industrivernpliktige virksomheters side har fått en nær integrering mellom industrivernoppgavene og oppgaver som er knyttet til HMS-arbeid. I denne utredningen må det tas hensyn til at den nye forskrift om tiltak for å avverge storulykker i virksomhet som håndterer farlige stoffer, stiller krav til virksomhetens beredskap basert på andre kriterier enn det som følger av NSOs regelverk.

Når det gjelder Sivilforsvarets fredsinnsatsgrupper, mener utvalget at dette representerer en verdifull ressurs hva gjelder både kompetanse og utstyr i det samlede beredskapsarbeidet. Imidlertid bør kosteffektiviteten ved å ha slike grupper, herunder oppgaver, ansvar og organisasjonsmessig plassering, etter utvalgets oppfatning også gjøres til gjenstand for en vurdering, sett på bakgrunn av den funksjon de har idag og den funksjon de eventuelt bør ha i krig. Utvalget er derfor tilfreds med at St. meld. nr. 25 (1997-98) gir uttrykk for at ordningen med fredsinnsatsgrupper skal evalueres i perioden, men anbefaler at denne evalueringen får et videre siktemål enn det som meldingen indikerer, blant annet ved at ordningen vurderes i forhold til kommunenes ansvar for beredskapsplanleggingen. Utvalget vil understreke at lokaliseringen av en fredsinnsatsgruppe til en kommune ikke må føre til at kommunen ikke følger opp de krav som den nye loven stiller til organisering og drift av brannvesenet.

Utvalget vil ellers peke på at det prinsipp som nå er slått fast i langtidsplanen for det sivile beredskap om at den myndighet som er tillagt et ansvar i en fredssituasjon også bør være ansvarlig for det samme området i krigs- og andre krisesituasjoner, må komme til syne i den nye brann- og eksplosjonsvernloven. Utvalget fremmer derfor forslag om at den nye loven uttrykkelig presiserer at den fullt ut regulerer brannvesenets virksomhet både i krig og fred. Som en konsekvens av dette må det underliggende regelverk under sivilforsvarsloven også revideres. Sivilforsvarsloven § 1 forutsetter at det kan bestemmes i annen lovgivning at de hensyn som loven regulerer kan ivaretas av annen myndighet etter annen lovgivning. Utvalget fremmer derfor ikke forslag om endringer i sivilforsvarsloven.

7.5 Tilsyn og beredskap med grunnlag i sårbarhet eller særskilt risiko

En del anlegg og innretninger vil være særlig sårbare i forhold til brann og eksplosjon i kraft av sin betydning i den lokale infrastruktur, selv om det ikke knytter seg en særlig personrisiko til dette. Utvalget tenker her for eksempel på telefonsentraler, viktige databedrifter, strømforsyningsanlegg, styrings- og overvåkingsanlegg og lignende anlegg, som vil kunne lamme viktige samfunnsfunksjoner dersom en brann skulle ødelegge disse. Også slike hensyn kan etter utvalgets oppfatning rettferdiggjøre et særskilt tilsyn. Utvalget forutsetter således at kommunene skal kunne legge til grunn slike betraktninger ved sin identifisering av de såkalte særskilte brannobjekter, og at direktoratet kan bistå kommunene i tilsynet med spesielt kompliserte eller store objekter. Eventuelt kan det ut fra risikobetraktninger vise seg å være behov for et dedikert, kvalifisert tilsyn fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns side. Lovutkastet åpner for dette.

Andre bygninger, anlegg eller innretninger kan i tillegg til å være særlig sårbare også innebære en særskilt risiko og stille særskilte krav til beredskap ved ulykkessituasjoner. Dette kan for eksempel være veg- og jernbanetunneler og andre underjordiske anlegg (T-baner, stasjonsområder, garasjeanlegg, forsamlingslokaler i fjell mv.).

Slike anlegg har helt klart potensiale for alvorlige ulykker. For vegtrafikk gjelder dette spesielt høyt trafikkerte tunneler, hvor det vil være vanskelig på kort tid etter en ulykke å stanse videre innkjøring mot ulykkesstedet. For T-baner, stasjonsområder og jernbanetunneler ligger potensialet for alvorlige ulykker i at selve virksomheten innebærer tilstedeværelsen av mange mennesker, og at beredskapsinnsats lett vil kunne påvirkes av det faktum at ulykken har skjedd under jord i lukkede og vanskelig tilgjengelige områder. Mange tunneler inneholder i dag store mengder brennbare materialer i form av fukt- og frostbeskyttende veggkledning.

Utvalget presiserer at den nye loven forutsettes å komme til anvendelse på denne type objekter, som i kraft av den virksomhet som foregår i dem, representerer en særlig risiko og/eller hvor en brann eller annen ulykke tilsier en spesielt vanskelig og risikofylt redningsinnsats. Utvalget vil spesielt peke på utkastets § 22 om at det kan fastsettes særskilte forebyggende eller beredskapsmessige krav til slike anlegg o.l., herunder at det skal kunne stilles krav til objektets eier om at denne skal bekoste en nødvendig styrking av den kommunale beredskap. Dette etablerer således en klar hjemmel på et område som har vært beheftet med uklarhet med hensyn til den eksisterende lovgivningens anvendelse i forhold til spesielt veg- og jernbanetunneler.

Utvalget vil ellers peke på at det er svært viktig at denne type objekter blir underlagt systematisk og kvalifisert kontroll og reaksjon for å redusere risikoen for en alvorlig ulykke.

7.6 Farlige stoffer

7.6.1 Avgrensninger mellom forurensningsloven og lovforslaget

Ut fra lovtekniske betraktninger anser utvalget forholdet mellom brann- og eksplosjonslovgivningen og forurensningsloven for å være det mest komplekse. Dette har bakgrunn i at begge lovgivningssett tar sikte på å verne både tredjeperson og miljøet. Stoffer som reguleres av brann- og eksplosjonsvernlovgivningen vil også utgjøre en forurensningsrisiko. Begge lovgivningssett regulerer krav til virksomheters forebyggende tiltak og beredskap mot ulykker med slike stoffer, og den offentlige beredskap mot akutt forurensning er basert på brannvesenets personell etter krav hjemlet i forurensningsloven. En ulykke med brannfarlige og eksplosive varer vil som regel også være en forurensningsulykke. Brannvesenets bekjemping av ulykker med farlige stoffer vil i seg selv kunne forårsake forurensning, for eksempel gjennom forurenset slokkevann. Denne situasjonen krever et nært samarbeid mellom de sentrale tilsynsmyndighetene på de to områder, og etter utvalgets oppfatning har man i det alt vesentlige funnet frem til gode samarbeidsmodeller.

Ut fra mer overordnede betraktninger er det mange hensyn som kunne tale for en mer helhetlig regulering av farlige stoffer generelt, uten hensyn til om det er brann- og eksplosjonsfaren, forurensningsfaren eller andre risiki som er fremherskende. Forprosjektrapporten som det er vist til i utvalgets mandat, hadde et slikt mer omfattende utgangspunkt ut fra påpeking av hva direktoratet oppfattet som mangler i dagens tilsyns- og regelverksordninger. Blant annet ble det pekt på at det ikke er krav til sikringsfelt i forhold til annen farlig virksomhet eller oppbevaring enn den som er omfattet av lovene om brannfarlige m.v. og eksplosive varer, og at lovgivningen og tilsynsordningene ikke på alle områder er tilstrekkelig tilpasset den risiko som foreligger.

Selv om utvalget har forståelse for en del av de synspunkter som fremkommer i Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns forprosjektrapport, er man allikevel kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å legge opp til en slik altomfattende regulering. Kjemikalieområdet er meget omfattende, og det vil neppe være mulig å etablere en ensartet regulering for alle formål, selv ikke begrenset til de forhold som omfatter forebyggende og beredskapsmessige tiltak. Det vises i denne forbindelse til en kartlegging som er gjennomført i regi av Statskonsult (Effektiv forvaltning på kjemikalieområdet i Norge «Mange kokker – lite søl?») som påviser at det finnes en mengde forskjellige regelverk på kjemikalieområdet som forvaltes av en rekke myndigheter.

På grunn av de forskjellige hensyn som skal ivaretas gjennom forurensningslovgivningen og brann- og eksplosjonsvernlovgivningen, synes det ikke hensiktsmessig å legge opp til en felles regulering på lovnivå. Dette forhindrer ikke at det på enkeltområder, når det er hensiktsmessig, kan legges opp til en felles regulering på forskriftsnivå, slik det gjøres idag. Som pekt på i *"Generelle betraktninger"* i pkt. 7.1, kan utvalget på sikt se for seg ytterligere forenklinger også på lovnivå.

Utvalget har derfor valgt å legge til grunn for sine forslag en klarere presisering i lovgivningen av de forskjellige behov som SFT og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) har ut fra sine primære ansvarsområder, og

at man eventuelt supplerer annen lovgivning, herunder forurensningsloven, dersom man identifiserer forhold som man mener er for dårlig regulert. Utgangspunktet er derfor når det gjelder DBEs reguleringsbehov at reguleringen grovt skissert skal omfatte brann- og eksplosjonsfare, andre stoffer som i sin tilstand er farlige, og landtransport av farlig gods, med de mulige utvidelsesbehov man måtte identifisere. For SFTs vedkommende er reguleringsbehovene primært knyttet til forurensning av det ytre miljø og beskyttelse av forbrukere mot produkter som inneholder farlige stoffer. På en del områder vil det ikke være mulig å trekke en klar grense mellom de forskjellige hensyn. Begge lovgivningssett vil for eksempel omfatte både forebyggende og beredskapsmessige aspekter.

Ut fra disse betraktninger har utvalget søkt å skape en klarere avgrensning mellom forurensningsloven og lovutkastet gjennom definisjonene av de tre hovedtyper farlige stoffer som vil omfattes av den nye loven.

Utvalget foreslår en utvidelse av de tradisjonelle begrepene brannfarlige og eksplosive varer. Dette er gjort gjennom definisjonene i lovutkastet av begrepene brann- og eksplosjonsfarlige stoffer ut fra en vurdering av hva et nytt hjemmelsgrunnlag for DBE bør omfatte. Eksempelvis mener utvalget at det nye hjemmelsgrunnlaget bør omfatte brannfarlige faste stoffer og visse oksiderende stoffer i tillegg til de stoffer som pr. i dag defineres som brannfarlig vare, det vil si brannfarlige væsker og gasser. Tilsvarende mener utvalget at eksplosjonsfarlige stoffer i tillegg til de eksplosive varer som i dag er regulert også må omfatte andre stoffer med eksplosive egenskaper, som f.eks. ammoniumnitrat, organiske peroksider og støv med eksplosiv egenskap.

Dessuten introduseres et nytt begrep, «tilstandsfarlig stoff». Begrepet er ikke etablert, men utvalget har funnet det nødvendig for å fange opp reguleringsbehovene knyttet til væsker og gasser under trykk slik dette idag er definert i lov om brannfarlige varer m.v., og for å kunne utvide lovens anvendelsesområde også til å omfatte andre stoffer som på grunn av sitt trykk, temperatur eller annen tilstand representerer en særlig fare. Dette kan for eksempel være substanser som befinner seg i smeltet eller glødende form, eller der hvor den tilstand et stoff befinner seg i forsterker den risiko som ellers er forbundet med stoffet. Det vises til kommentar til lovutkastets § 5.

Gjennom denne tredelingen av aktuelle stoffer, anser utvalget at man har gitt en rimelig presis avgrensing av hva som skal være gjenstand for tilsyn etter den nye loven. Dersom det allikevel måtte være behov for en mer presis avgrensning, foreslår utvalget at Kongen bestemmer dette, se utkastets § 2 siste ledd. Loven vil naturligvis også gjelde i forhold til de forskjellige typer utstyr og innretninger som benyttes i tilknytning til de forskjellige typer farlige stoffer. Når det gjelder utstyr under trykk, vil det i stor grad være EU-direktiv med tilhørende standarder som gir mer spesifikke krav til både produsenter og brukere.

7.6.2 Sikringsfelt og risikokriterier

Et av hovedsiktemålene med de eksisterende lover om brannfarlige m.v. og eksplosive varer, er å sikre tredjeperson mot konsekvenser av ulykker med slike varer. Lovene oppstiller derfor krav til forebyggende sikkerhet for installasjoner, innretninger m.v., for at disse ikke skal utgjøre en risiko for brann eller eksplosjon. I tillegg fastsettes krav om sikkerhetsavstander (sikringsfelt) i forhold til naboskapet (herunder til andre virksomheter), som skal sikre at konsekvensene blir begrenset, selv om en ulykke til tross for de forebyggende

tiltakene skulle skje. I sikringsfeltet kan det fastsettes konkrete rådighetsbegrensninger med hensyn til bebyggelse og aktiviteter.

I rapporten fra forprosjektet i Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) er det påpekt at tilsvarende krav til sikkerhetsavstander ikke er fastsatt i forhold til andre farlige stoffer enn brannfarlige og eksplosive varer, og at dette er en mangel ved det norske regelverket i dag. For slike andre farlige stoffer er det bare regelverket etter plan- og bygningsloven som gjelder. Denne loven oppstiller krav om særskilt regulering for industrivirksomhet som kan utgjøre en risiko, gjennom reguleringsformålene «byggeområder» (for industri) og «fareområde» og kravet til konsekvensutredninger. Videre oppstiller loven et generelt forbud mot farlig virksomhet i boligstrøk, og etablerer en hjemmel for departementet til å gi forskrifter for *bygninger* som kan utgjøre en risiko. Loven oppstiller imidlertid ingen kriterier for hva som kan anses som et akseptabelt risikonivå for naboskapet, og gir vel heller ikke hjemmel for fastsettelse av slike. Kommunale myndigheter har bare liten erfaring i risikovurderinger, noe som tilsier at dette gjennomføres i de sentrale tilsynsmyndigheter.

Utvalget er enig i at det synes å være behov for en mer helhetlig regulering av forholdet til tredjeperson i forbindelse med virksomhet med farlige stoffer generelt. Særlig vil utvalget peke på at det er viktig at man i forhold til slik virksomhet kan fastsette kriterier for akseptabel risiko i forhold til naboskapet, enten gjennom kvantifiserte risikokriterier eller andre mer kvalitative kriterier, og hvordan man skal dokumentere oppfyllelse av slike kriterier. Den nye loven må derfor, med utgangspunkt i risikovurderinger, gi mulighet for å stille både forebyggende krav (som vil sikre både ansatte og tredjeperson) og krav til sikkerhetsavstander med tilhørende rådighetsbegrensninger i forhold til virksomhet med alle typer farlige stoffer som faller inn under lovens anvendelsesområde. En konsekvens av en slik bestemmelse må være at det også kan fastsettes kriterier for hva som kan anses å være en akseptabel risiko i tilknytning til slik virksomhet og om forholdet mellom risiko og økonomiske beslutninger.

For å sikre en fullstendig regulering også i forhold til de farlige stoffer som ikke vil omfattes av den nye loven, men som kan utgjøre en risiko for tredje person og miljøet med hensyn til uønskede hendelser, fremmer utvalget forslag om at det også bør etableres hjemmel for krav om sikringsfelt i forurensningsloven. Utvalget fremmer også forslag som skal sikre at de kvalifiserte risikovurderinger skal foretas av sentrale fagmyndigheter før kommunene fatter beslutninger etter plan- og bygningsloven når det er tale om virksomhet som kan representere en større risiko. For å sikre en enhetlig regulering og forvaltning forutsettes det at den nærmere regulering av risikokriteriene m.v., foretas i en forskrift som fastsettes med hjemmel i begge lover.

Utvalget vil understreke at selv om det forutsettes at det er sentral tilsynsmyndighet som skal definere sikringsfeltets utstrekning og de tilhørende rådighetsbegrensninger ut fra en kvalifisert risikovurdering, vil selve etableringen av sikringsfeltet være et kommunalt reguleringsvedtak etter plan- og bygningsloven. En eventuell tillatelse fra sentral tilsynsmyndighet til drift av en virksomhet vil derfor være avhengig av at kommunen har fattet de nødvendige reguleringsvedtak. Det må naturligvis forutsettes at det i slike sammenhenger foregår et nært samarbeid mellom sentrale og kommunale myndigheter og den aktuelle virksomhet.

I og med at det i enkelte tilfeller vil kunne være uhensiktsmessig eller vanskelig å etablere et sikringsfelt, for eksempel på grunn av eiendomsstruktur

eller andre aktiviteter i naboskapet av en virksomhet, fremmer utvalget også et forslag i lovutkastet om at sikringsfelt, etter den sentrale tilsynsmyndighets bestemmelse, helt eller delvis kan unnlates dersom dette kan kompenseres gjennom andre tekniske og organisatoriske tiltak ved virksomheten.

Utvalget vil peke på at konsekvensen av forslaget om krav om sikringsfelt basert på risiko, fører til at kvalifiserte risikobetraktninger, herunder risikoanalyser, vil bli et viktigere element i beslutningssammenheng i forhold til farlig virksomhet enn idag. Risikoen må da også kunne veies opp mot de fordeler som knytter seg til virksomheten.

Risikovurderinger vil også ha stor verdi i forhold til dimensjonering av beredskapen i tilknytning til slik virksomhet, enten det dreier seg om virksomhetenes egenberedskap eller den offentlige beredskapen. Dette stiller krav til kompetanse på dette område både i virksomhetene og i tilsynsmyndighetene.

7.6.3 Farlige stoffer og beredskap

I forhold til myndighetskrav om beredskap mot branner, eksplosjoner og akutt forurensning kunne det vært ønskelig å utrede om disse er tilstrekkelig harmonisert, ettersom kravenes adressater normalt vil være de samme, selv om hensynene bak kravene kan være forskjellige. Det er viktig at beredskapskravene mot akutt forurensning og beredskapskravene mot brann, eksplosjon og uhell med tilstandsfarlige stoffer for så vidt gjelder personsikkerhet, er samordnet. Ut fra mandatets forutsetninger om videreføring av dagens ansvars- og myndighetsområde for Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, fremmer imidlertid ikke utvalget forslag om endringer i ansvars- og myndighetsfordelingen på dette området.

Dette innebærer at den nye loven etablerer beredskapsrettede krav i forbindelse med blant annet de farlige stoffene som loven regulerer, mens beredskapen i forhold til farlige stoffer som omfattes av forurensningsloven, fullt ut reguleres av denne.

Det sier seg selv at det som er anført ovenfor tilsier et fortsatt nært samarbeid mellom SFT og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern i forvaltning og oppfølgning av krav som er så nøye sammenknyttet. Samarbeidskravet gjør seg også gjeldene på lokalt nivå. Utvalget vil understreke betydningen av at både virksomheter og den samlede offentlige beredskap samordner sine beredskapsplaner og gjennomfører felles øvelser for å sikre en best mulig samlet innsats dersom en større ulykke skulle oppstå.

7.7 Farlig gods

I tillegg til de tre hovedkategorier farlige stoffer som er nevnt i *"Avgrensninger mellom forurensningsloven og lovforslaget"* i pkt. 7.6.1 kommer farlig gods, i og med at Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern er tillagt myndighetsansvaret for landtransport av farlig gods, jfr. beskrivelsen i *"Landtransport av farlig gods"* i kap. 4.5. Dette ansvaret omfatter alle de 9 fareklasser etter de internasjonale transportregelverker. Hjemmelsgrunnlaget for denne regulering finnes både i lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer og i jernbaneloven og vegtrafikkloven. Utvalget foreslår derfor ut fra forenklingshensyn at den nye loven etablerer det samlede hjemmelsgrunnlaget for regulering av slik transport, slik at direktoratets myndighet i fremtiden ikke behøver være avledet gjennom fullmakter etter vegtrafikklov og jernbanelov.

Utvalget vil også peke på at den nye brann- og eksplosjonsvernloven sammen med forurensningsloven og arbeidsmiljøloven, vil utgjøre et tilstrekkelig samlet lovgrunnlag for regulering av håndtering av farlig gods i havner og omlastingsterminaler. Dette tilsier at Kystverkets forskrifter om farlig gods i havner oppheves og at området undergis regulering i medhold av disse lovene.

7.8 Produktkontroll

Dagens brann- og eksplosjonsvernlovgivning gjelder også for produkter, både når det gjelder brannfarlige og eksplosive varer som sådanne, og når det gjelder utstyr osv. som benyttes i forbindelse med slike. Bestemmelsene tar sikte på å beskytte enhver for den risiko som er forbundet med håndteringen av produktene. Videre tar lovene høyde for regulering av produktenes formålstjenlighet og kvalitet for øvrig. Lovene har således et noe videre siktemål enn produktkontrolloven, som bare er innrettet mot helse-, miljø- og forbrukersikkerhet.

Utvalget legger til grunn at det fortsatt er behov for at brann- og eksplosjonsvernlovgivningen har et slikt vidt siktemål, og utvalgets forslag tar derfor sikte på dette. Imidlertid mener utvalget at det vil være systematisk riktig at de krav som stilles til produkter *ut fra hensynet til forbrukersikkerhet* mest hensiktsmessig reguleres gjennom produktkontrolloven. Dette gjelder også når det er tale om brann- og eksplosjonsrisiko. Produktkontrolloven omfatter i dag også brann- og eksplosjonsrisiko, men dette er ikke eksplisitt sagt i loven. Utvalget ønsker derfor at dette tydeliggjøres gjennom en endring i produktkontrolloven.

Produktkontrolloven er ment å være en sektorovergripende lov, og forvaltningen er i dag delt mellom Barne- og familiedepartementet og Miljøverndepartementet, med henholdsvis Produkt- og Elektrisitetstilsynet og Statens forurensningstilsyn som tilsynsmyndigheter. Dersom brann- og eksplosjonsrisiko i forbrukersammenheng i fremtiden skal reguleres med hjemmel i denne loven, bør derfor også Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern tillegges myndighet etter loven når det gjelder regulering og tilsyn for disse formål. Utvalgets utkast til lov tar utgangspunkt i disse betraktninger. For avgrensningen mellom lovutkastet og produktkontrolloven vises til kommentarene til utkastets § 2 nr. 5.

7.9 Forholdet til branntekniske bygningsbestemmelser

Plan- og bygningsloven med tilhørende forskriftsverk har en rekke bestemmelser som er grunnleggende i forhold til brann- og eksplosjonsvern. Først og fremst gjelder dette kravene i byggeforskriftene, som er det eneste regelverk som setter krav til brannsikringen i nye bygninger. Brann- og eksplosjonsvernlovgivningen kommer etter dagens system først til anvendelse når bygget tas i bruk. Dette nødvendiggjør at kravene etter de to lovverk er fullt ut samordnet, og at det heller ikke er rom for forskjellig tolkning av bestemmelsene. Det sistnevnte hensyn er idag vanskelig å ivareta gjennom den funksjonsrettede karakter som de nye byggeforskriftene har fått. Dette vil kunne skape problemer i det daglige tilsyn fra bygningsmyndighetenes og brannmyndighetenes side.

Ideelt sett burde derfor etter utvalgets oppfatning de branntekniske byggebestemmelsene, herunder kravene til bygningstekniske materialer og brannbestemmelsene for eksisterende bygninger, vært fastsatt i medhold av det samme regelverk, og på sentralt nivå vært underlagt samme forvaltningsmyndighet. Dette ville imidlertid kreve vesentlige endringer både i regelverksstrukturen og forvaltningssystemet. Utvalgets lovforslag legger derfor ikke opp til noen endring i den eksisterende ordning, idet man anser et så vidtgående forslag å ligge utenfor mandatet.

7.10 Forholdet til arbeidsmiljøloven

Det eksisterer naturligvis en rekke grenseflater mellom arbeidsmiljøloven og brann- og eksplosjonslovgivningen. Dette fordi det tilsynet som utøves etter sistnevnte lovgivning i det vesentlige er rettet mot virksomheter som også er omfattet av arbeidsmiljøloven. Etter utvalgets oppfatning vil det ikke være hensiktsmessig å endre dette forhold gjennom den nye loven. Brann- og eksplosjonslovgivningen vil fortsatt måtte anses som en særlovgivning som eksisterer ved siden av og i tillegg til de mer generelle krav som oppstilles etter arbeidsmiljøloven. Utvalgets lovutkast tar derfor ikke sikte på å foreta noen vesentlige endringer i dette forhold, og flere av de bestemmelser som fremmes angående virksomheters plikter fremgår også til dels av arbeidsmiljøloven. Dette er imidlertid en nødvendighet dersom man skal ta sikte på en enhetlig og systematisk regulering av hele brann- og eksplosjonsvern-området. Utfordringen blir derfor først og fremst å finne en naturlig avgrensning av forvaltningen i det daglige, og å sørge for en hensiktsmessig grenseoppgang gjennom forskriftsverket. Utvalgets forslag til lov tar derfor ikke sikte på vesentlige endringer i forvaltningsgrensene mellom Arbeidstilsynet og brannvernmyndighetene.

Imidlertid har utvalget med grunnlag i forslag fra eksterne forskningsmiljøer lagt til grunn at den nye loven også skal kunne få anvendelse på støveksplosjoner. Dette er i dag Arbeidstilsynets tilsynsområde. Imidlertid mener utvalget at det på dette fagområdet må foretas tilsvarende vurderinger som i forhold til brann og eksplosjon for øvrig fordi den nye loven også tar sikte på å beskytte tredjeperson. Sistnevnte formål ivaretar arbeidsmiljøloven bare indirekte.

7.11 Kompetanse

Utvalget har lagt til grunn at kompetansekrav skal kunne fastsettes for personell som skal utøve funksjoner som er regulert av loven, enten det dreier seg om ansatte i virksomhet eller i de offentlige tilsynsmyndighetene. Utvalget har imidlertid ikke funnet å ville fremme konkrete kvalifikasjonskrav direkte i loven, idet dette mest hensiktsmessig reguleres gjennom forskrifter.

Utvalget har mottatt kopi av en henvendelse fra Norges brannskole til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) hvor man tar til orde for at skolen overføres fra KUF til Kommunal- og regionaldepartementet. Utvalget har merket seg de synspunkter som styret fremsetter, og vil peke på at det er viktig at Norges brannskole får rammebetingelser som sikrer en best mulig kompetanse i de kommunale brannvesen. Mye kan tale for at en slik overføring som foreslått vil gi bedrede rammebetingelser. Utvalget mener at det ikke vil være riktig at loven presiserer den faglige og administrative tilkny-

tning for en skole som Norges brannskole, men vil peke på at lovutkastets ordlyd ikke vil være til hinder for en slik fremtidig overføring som foreslått.

Med henvisning til initiativet fra styret ved Norges brannskole, vil utvalget nevne at man er kjent med at det er nedsatt et utvalg som har til oppgave å se på de utfordringer Norges dykkerskole står overfor, herunder hvilken tilknytningsform skolen bør ha. Selv om spørsmålet ikke ligger innenfor utvalgets mandat, gjøres det oppmerksom på at de brannvesen som har redningsdykking som tilleggsoppgave, er underlagt forskrifter fra Direktoratet for arbeidstilsynet på dette området. Her er det blant annet krav til opplæring. Utvalget mener man må se på de synergieffektene som kan oppnås dersom redningsdykking integreres i et nært forhold mellom Norges brannskole og Norges dykkerskole.

7.12 Forholdet til Forsvaret

Etter lov om brannfarlige varer m.v. § 1 kan Kongen, for så vidt det er nødvendig av hensyn til Forsvaret eller landets beredskap, bestemme at loven helt eller delvis ikke skal gjelde, eller at det skal gjelde andre regler enn de som er fastsatt i eller i medhold av loven. Det betyr at loven i utgangspunktet gjelder for Forsvaret. Lov om eksplosive varer har et annet utgangspunkt. Den bestemmer i § 1 at eksplosiv vare som er bestemt for eller som tilhører Forsvaret er unntatt fra loven. Imidlertid åpner den adgang for Kongen til å fastsette at nærmere angitte bestemmelser i loven skal få anvendelse for eksplosiver som tilhører Forsvaret og for fastsettelse av forskrifter som avviker fra loven. Brannvernloven gjelder etter § 1 også for Forsvarets anlegg m.v., men sier samtidig at det kan fastsettes særskilte bestemmelser for slike anlegg m.v. I medhold av de nevnte bestemmelser er det fastsatt en del særordninger for Forsvaret, blant annet for transport av brannfarlige og eksplosive varer og for gjennomføring av brannsyn i Forsvarets bygninger, anlegg, opplag m.v.

Etter utvalgets oppfatning vil det være ønskelig at en ny lov i utgangspunktet fullt ut gjøres gjeldende for Forsvaret, ut fra betraktningen om at det i fredstid forutsettes at også Forsvarets aktiviteter, bygninger m.v. tilfredsstiller det samme sikkerhetsnivå som det legges opp til i det sivile samfunn. I lovutkastet er det derfor ikke inntatt noe eksplisitt unntak for Forsvaret. På den annen side er utvalget innforstått med at det vil kunne være behov for å fastsette særskilte regler for Forsvaret på enkelte områder, herunder også for gjennomføring av tilsyn m.v. Utvalget fremmer derfor forslag om at Kongen bør kunne fastsette særskilte forskrifter for Forsvaret, jfr. lovutkastets § 4.

7.13 Gebyr

I pakt med den utvikling som skjer på en rekke områder i samfunnslivet legger utvalget til grunn at det bør være adgang til å gebyrlegge de tilsynsoppgaver som følger av loven. Dette var også tilfelle etter den gamle lovgivningen når det gjaldt Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns tilsynsoppgaver etter lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer. Kommunene kunne derimot bare fastsette avgift for feiing. Utvalgets forslag åpner for at departementet kan bestemme at gebyrer skal kunne fastsettes for tilsyn etter loven, både på lokalt og sentralt nivå. Ordningen med at kommunene gjennom lokal forskrift kan kreve dekket utgiftene forbundet med gjennomføring av feiing, videreføres. Gebyrene forutsettes bare å gi dekning for de faktiske kost-

nadene forbundet med tilsynet. Lovutkastet er ikke til hinder for at kommunene fortsatt kan fastsette kommunale betalingssatser for frivillige oppgaver som utføres av brannvesenet. Andre lovpålagte oppgaver, herunder beredskapsrettede oppgaver i akuttfasen, er ikke ment å skulle gebyrlegges.

Kapittel 8

Utvalgets lovforslag

Utkast til lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoffer, og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

Kap. I Innledende bestemmelser

§ 1 Formål

Loven skal verne liv, helse, miljø og materielle verdier gjennom:

1. krav til forebyggende tiltak
   a) mot brann og eksplosjon,
   b) mot ulykker med brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer,
   c) ved transport av farlig gods på veg og jernbane

2. krav til beredskap og innsats overfor
   a) brann og eksplosjon,
   b) ulykker med brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer,
   c) andre akutte ulykkessituasjoner der brannvesenet har innsatsplikt.

§ 2 Hva loven gjelder

Loven regulerer:

1. den enkeltes plikt til å forebygge og begrense skadevirkningene ved brann, eksplosjon og ulykker
2. kommuners plikt til å sørge for et brannvesen
3. virksomheters plikt til å forebygge og begrense skade ved brann, eksplosjon og ulykker
4. arbeidstakers plikt til å forebygge og begrense skade i virksomhet ved brann, eksplosjon og ulykker
5. produsents, leverandørs, importørs og markedsførers plikt til å sikre at produkter som er omfattet av loven, er formålstjenlige og betryggende utført.

For tilstandsfarlige stoffer kan Kongen fastsette den nærmere avgrensningen i forhold til annen lovgivning.

§ 3 Hvor loven gjelder

Loven gjelder for hele landet. For Svalbard, Jan Mayen og bilandene gjelder loven i det omfang Kongen bestemmer.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om lovens anvendelse på brannvesenets innsats i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen, og om bistand til eller fra fremmed stat.

Loven gjelder ikke for virksomhet som foregår i sjøområder i forbindelse med undersøkelse etter og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen eller

i dens undergrunn, i indre norske farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk statshøyhet.

§ 4 Fullmakter vedrørende lovens gjennomføring

Departementet fastsetter forskrifter til gjennomføring og utfylling av loven, herunder krav om samtykker og godkjenninger og bestemmelser om nasjonal gjennomføring av internasjonalt regelverk om transport av farlig gods. For Forsvaret kan Kongen fastsette forskrifter som avviker fra loven.

Departementet kan ved enkeltvedtak fravike loven dersom særlige forhold eller spesielle grunner tilsier det.

Kommunen kan fastsette lokale forskrifter på områder hvor loven eller forskrift åpner for det. Lokal forskrift fastsettes av kommunestyret selv.

Departementet kan pålegge en kommune å gi, endre eller oppheve lokale forskrifter. Blir pålegget ikke etterkommet, kan departementet fastsette de nødvendige lokale forskrifter.

§ 5 Definisjoner

Eksplosjonsfarlig stoff:

Fast, flytende eller gassformig stoff, stoffblanding eller støv som i kraft av sine iboende kjemiske egenskaper vil kunne forårsake eksplosjon ved støt, gnidning, ild, gnist eller kontakt med andre tennkilder.

Brannfarlig stoff:

Gass, væske eller fast stoff som i kraft av sitt flammepunkt eller andre iboende kjemiske egenskaper som enten av seg selv eller i kontakt med en tennkilde representerer en særlig fare for eller understøttelse av brann.

Tilstandsfarlig stoff:

Ethvert fast, flytende eller gassformig stoff eller stoffblanding som i kraft av sin temperatur, sitt trykk eller lignende kan medføre skade ved ukontrollert utslipp.

Farlig gods:

Varer som er definert som farlig gods i henhold til FNs rekommandasjoner om transport av farlig gods.

Virksomhet:

Ethvert offentlig eller privat foretak uansett om foretaket er etablert med henblikk på forretningsmessig fortjeneste eller ikke.

Tilsyn:

Tilsynsmyndighetenes kontroll av om lov, forskrifter og enkeltvedtak etterleves, og eventuell reaksjon ved overtredelser.

Risiko- og sårbarhetsanalyse:

En kartlegging og vurdering av aktuelle ulykkescenarier innen en kommune eller region med henblikk på fastsettelse av egnede forebyggende og beredskapsmessige tiltak.

Kap. II Tilsynsmyndigheter

§ 6 Sentral tilsynsmyndighet

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven blir overholdt.

Departementet kan i særlige tilfeller bestemme at andre offentlige organer skal føre tilsyn med deler av loven.

Direktoratet for brann og eksplosjonsvern kan i særlige tilfeller anta andre offentlige eller private sakkyndige til å føre tilsyn på sine vegne.

Kongen kan fastsette at en bestemt tilsynsmyndighet skal koordinere de offentlige tilsynsaktivitetene vedrørende helse, miljø og sikkerhet ved store industriutbyggingsprosjekter og eksisterende anlegg som omfattes av loven.

§ 7 Lokal tilsynsmyndighet

Kommunen fører lokalt tilsyn på de områder hvor dette følger av loven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne.

Sentral tilsynsmyndighet kan bistå en kommune ved gjennomføringen av tilsynsoppgaver. Alle vedtak fattes i slike tilfeller av sentral tilsynsmyndighet.

§ 8 Tilsynsmyndighetens rett til å kreve opplysninger

Enhver som er underlagt tilsyn etter denne lov skal på tilsynsmyndighetenes forlangende og uten hinder av taushetsplikt fremlegge opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Tilsynsmyndigheten kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis.

Opplysninger som nevnt i første ledd kan også kreves fra andre offentlige tilsynsmyndigheter innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet uten hinder av den taushetsplikt som ellers gjelder.

§ 9 Tilsynsmyndighetens rett til adgang m.m.

Tilsynsmyndigheten skal til enhver tid ha uhindret adgang til ethvert sted og til enhver innretning som den finner nødvendig for å føre tilsyn etter loven. Det samme gjelder sakkyndige som i medhold av § 6 fører tilsyn på tilsynsmyndighetenes vegne. Om nødvendig kan det kreves bistand fra politiet for å sikre slik adgang.

Tilsynspersonellet skal legitimere seg og sette seg i forbindelse med representant for eier eller bruker av tilsynsobjektet, og med representant for arbeidsgiver og hovedverneombud ved tilsyn i virksomhet. Representant for eier, bruker eller arbeidsgiver har rett til, og kan pålegges, å være til stede under tilsynet. Tilsynspersonellet kan likevel bestemme at retten ikke skal gjelde ved intervju av arbeidstaker eller dersom slik tilstedeværelse anses å kunne sette formålet med tilsynet i fare.

Tilsynet kan gjennomføres selv om det ikke har vært mulig å få satt seg i forbindelse med representant for eier eller bruker av tilsynsobjektet, eller med arbeidsgiver og hovedverneombud i virksomhet.

§ 10 Tilsynsmyndighetens rett til å innhente prøver

Tilsynsmyndigheten kan kreve at den som tilvirker, innfører eller markedsfører produkt fremlegger representativ prøve av produktet eller iverksetter de undersøkelser som finnes nødvendig for å vurdere produktets egenskaper og virkninger. Tilsynsmyndigheten kan også iverksette slike undersøkelser eller foreta nødvendig prøvetaking og kontroll av produktet.

Første ledd gjelder tilsvarende i forhold til avsender, mottager eller transportør av farlig gods.

Kostnadene ved slike prøver og undersøkelser bæres av den som vedtaket retter seg mot, med mindre Kongen bestemmer at disse helt eller delvis skal dekkes av det offentlige.

Kostnadene er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 11 Tilsynsmyndighetens plikt til å avgi rapport etter tilsyn

Tilsynsmyndigheten skal normalt gi rapport om resultatet av tilsynet til den som er ansvarlig for tilsynsobjektet. Etter tilsyn i virksomhet skal hovedverneombud ha kopi av rapporten.

Kap. III Alminnelige plikter

§ 12 Den enkeltes plikt til å forebygge og begrense skadevirkningene ved brann, eksplosjon og ulykker

Enhver plikter å utvise alminnelig aktsomhet og opptre på en slik måte at brann, eksplosjon og ulykker forebygges.

Enhver plikter ved brann, eksplosjon eller ulykke straks å underrette de som er utsatt for fare og ved behov varsle nødalarmeringssentral. Det samme gjelder ved overhengende fare for slik hendelse.

Enhver som oppholder seg nær en brann, eksplosjon eller ulykke plikter etter evne å gjøre det som er mulig for å begrense skadevirkningene.

Enhver plikter på forlangende av den som leder innsatsen å delta i brannvesenets rednings- og slokkearbeid, samt stille eiendom, bygninger, materiell og eventuelt personell til disposisjon for slik innsats. På forlangende kan det også gjøres inngrep i den enkeltes materielle verdier dersom dette er nødvendig for å gjennomføre redningsinnsats eller begrense skade.

§ 13 Forebyggende sikringstiltak og vedlikehold

Eier av virksomhet, bygning, område, transportmiddel, produksjonsutstyr eller annen innretning, plikter å sørge for nødvendige sikringstiltak slik at brann, eksplosjon eller ulykker forebygges og begrenses.

Eier og bruker av bygning, område, transportmiddel, produksjonsutstyr, annen innretning eller produkt plikter å føre tilsyn med og holde bygningstekniske konstruksjoner, sikkerhetsinnretninger og øvrige sikringstiltak i forsvarlig stand samt å påse at disse til enhver tid virker etter sin hensikt.

§ 14 Utvidet aktsomhetsplikt for eier og bruker av bygning eller annen eiendom

Eier eller bruker av bygning eller annen eiendom som er truet av brann, eksplosjon, eller annen ulykke plikter å gjøre det som er mulig for å hindre antennelse eller ulykke fra å inntre.

Eier eller bruker av bygning eller annen eiendom som har vært utsatt for brann, eksplosjon eller annen ulykke skal på forlangende av den som har ledet brannvesenets innsats sørge for vakthold og andre nødvendige sikringstiltak.

§ 15 Meldeplikt ved store arrangementer o.l.

Den ansvarlige for store arrangementer, utstillinger, forestillinger, møter og andre tilstelninger i forsamlingslokale, telt o.l. skal i god tid før arrangementet avholdes sende melding til lokal tilsynsmyndighet.

Lokal tilsynsmyndighet kan gjøre unntak fra meldeplikten når det gjelder permanente forsamlingslokaler som er i stadig bruk.

§ 16 Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

Den som er ansvarlig for virksomhet som omfattes av loven plikter å gjennomføre et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontroll). Tilsynsmyndigheten kan bestemme at også andre skal gjennomføre slikt systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid. Etterlevelse av loven, forskrifter og enkeltvedtak skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene.

Kap. IV Kommuners plikter og fullmakter

§ 17 Etablering og drift av brannvesen

Kommunen har plikt til å sørge for etablering og drift av et brannvesen som til enhver tid tilfredsstiller de krav som følger av loven, og som skal ivareta de forebyggende og beredskapsmessige oppgavene som følger av loven.

Det skal være en kvalifisert leder av brannvesenet, som etter behov kan inngå i kommunens ledelsesapparat ved større kriser- og katastrofesituasjoner.

To eller flere kommuner kan avtale å ha felles brannvesen eller felles leder av brannvesenet. Kommunen kan gjennom avtale overlate brannvesenets oppgaver og ledelse helt eller delvis til en annen kommune, virksomhet e.l. Avtalen skal forelegges Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, som kan kreve de endringer som anses nødvendige for å oppfylle lovens krav.

Kommunen må etablere administrative og avtalemessige ordninger som sikrer at all offentlig myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar dersom brannvesenets oppgaver helt eller delvis overlates til annen kommune, en virksomhet e.l.

§ 18 Brannordning

Kommunen skal fastsette en brannordning for å sikre og dokumentere at brannvesenet er bemannet, organisert, utstyrt, utdannet og øvet på en slik måte at de oppgaver som følger av loven til enhver tid kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte.

Brannordningen skal omfatte og baseres på en risiko- og sårbarhetsanalyse, som skal inngå som en del av kommunens analyse av sitt totale risikobilde.

Brannordningen skal forelegges Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, som kan kreve de endringer som anses nødvendige for å oppfylle lovens krav.

§ 19 Brannvesenets oppgaver

Brannvesenet skal:

1. gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare ved brann, om brannverntiltak og opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulykkessituasjoner
2. gjennomføre brannforebyggende kontrolloppgaver
3. gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer, og ved transport av farlig gods på veg og jernbane
4. utføre de forebyggende og beredskapsmessige oppgaver som tillegges brannvesenet i krigs- og krisesituasjoner
5. være innsatsstyrke i forbindelse med brann
6. være innsatsstyrke i forbindelse med andre akutte ulykkessituasjoner i samsvar med forutsetningene i brannordningen
7. etter anmodning fra ansvarlig innsatsleder eller myndighet, yte innsats i brann- og ulykkessituasjoner i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen
8. sørge for feiing og kontroll av fyringsanlegg
9. utføre andre oppgaver som kommunen velger å legge til brannvesenet så langt disse ikke svekker brannvesenets gjennomføring av de ovenfor nevnte oppgaver.

§ 20 Fullmakter ved brann og andre ulykkessituasjoner

Lederen av brannvesenet

1. har ledelsen av brannbekjempelsen
2. har i andre ulykkessituasjoner skadestedsledelsen inntil denne overtas av politiet
3. har ordensmyndighet inntil politiet kommer til stede
4. kan rekvirere de ressurser og gjøre de inngrep i materielle verdier som er nødvendig for å gjennomføre nødvendig redningsinnsats eller for å begrense skade
5. kan pålegge eier eller bruker av eiendom som har vært utsatt for brann, eksplosjon eller annen ulykke å sørge for vakthold og andre nødvendige sikringstiltak.

Tilsvarende gjelder den som i lederens sted har innsatsledelsen på brann- eller ulykkesstedet.

§ 21 Særskilte brannobjekter

Kommunen skal identifisere og føre fortegnelse over bygninger, anlegg, opplag, områder, tunneler, virksomheter m.v. hvor brann kan medføre mer enn alminnelig risiko for tap av liv eller skader på helse, miljø eller materielle verdier.

Kommunen skal sørge for at det gjennomføres tilsyn i bygninger m.v. som nevnt i første ledd for å påse at disse er sikret mot brann etter gjeldende bestemmelser, og for å føre kontroll med forhold som har betydning for brannsikkerheten, brannbekjempelse og øvrig redningsinnsats.

Kommunen kan gjennom lokal forskrift eller enkeltvedtak fastsette at det skal utføres brannteknisk tilsyn i andre bygninger, områder m.v. enn de som er omfattet av første ledd.

§ 22 Ytterligere sikringstiltak og beredskap

Kommunen kan for enhver bygning, grupper av bygninger, områder, tunneler m.v. i det enkelte tilfelle fastsette de forebyggende sikringstiltak som finnes påkrevd til vern mot brann, og gi pålegg om utførelse av disse.

Sentral tilsynsmyndighet kan også bestemme at eier av bygninger, områder, tunneler m.v. som anses å utgjøre en ekstraordinær risiko innen kommunen, skal etablere en egen brann- og ulykkesberedskap eller bekoste og vedlikeholde en nødvendig oppgradering av det kommunale brannvesen.

Ved melding om arrangementer o.l. som nevnt i § 15 kan kommunen kreve de opplysninger som er nødvendige for å vurdere brannfaren, og fastsette de nødvendige brannsikringstiltak og begrensninger, herunder krav til ansvarshavende arrangør.

§ 23 Særskilte brannobjekter hvor kommunen er eier eller bruker

Kommunen skal kunne dokumentere overfor sentral tilsynsmyndighet hvordan tilsyn med objekter som omfattes av §§ 21 og 22 og hvor kommunen selv er eier eller bruker er gjennomført i kommunen, samt hvordan kommunen har fulgt opp eventuelle pålegg. Sentral tilsynsmyndighet kan gi pålegg med grunnlag i sin gjennomgang av dokumentasjonen.

§ 24 Samarbeid mellom kommuner

Kommunene skal samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser.

Departementet kan gi pålegg om samarbeid mellom to eller flere kommuner, for gjennomføring av krav fastsatt i eller i medhold av loven.

Brannvesenet i enhver kommune, skal etter anmodning fra innsatsleder på skadestedet så langt det er mulig under hensyn til egen beredskap, yte hjelpeinnsats i brann- og andre ulykkessituasjoner i andre kommuner.

§ 25 Nødalarmeringssentral

Sentral tilsynsmyndighet kan pålegge en kommune å etablere en nødalarmeringssentral for mottak av meldinger om branner og andre ulykker innen en fastsatt region som kan omfatte flere kommuner. De kommuner som omfattes av den fastsatte regionen plikter å knytte seg til nødalarmeringssentralen og med grunnlag i avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen.

Nødalarmeringssentralen skal bemannes, utrustes og opereres slik at den til enhver tid fyller behovet for mottak og registrering av nødmeldinger, alarmering av mannskaper og kommunikasjon med innsatsstyrkene og den som

melder ulykken. Etablering og drift skal samordnes med øvrige nødalarmeringssentraler for helse og politi.

§ 26 Tjenesteplikt i brannvesenet

Kommunen kan pålegge enhver myndig person bosatt i kommunen tjenesteplikt i brannvesenet, dersom dette er nødvendig for å sikre at brannvesenet til enhver tid skal kunne gjennomføre de oppgaver som følger av loven.

§ 27 Politiattest

Det kan kreves politiattest både ved vanlig tilsetting og ved pålegg om tjenesteplikt i brannvesenet. Det samme gjelder for personell i virksomhet e.l. som etter avtale helt eller delvis utfører brannvesenets oppgaver.

Kap. V Virksomheters plikter

§ 28 Ledelsens overordnede ansvar for sikkerhet

Ledelsen i virksomhet har ansvaret for at sikkerhet i forhold til brann og eksplosjon, håndtering av farlige stoffer og transport av farlig gods blir ivaretatt. Ansvaret gjelder ved planlegging, etablering, drift og avvikling av virksomheten.

I virksomhet med brann-, eksplosjons- og tilstandsfarlige stoffer og farlig gods har ledelsen en særlig plikt til å sørge for at risikoen for skade på arbeidstakere, tredjeperson, miljøet eller omgivelsene for øvrig blir så lav som mulig.

Ledelsen skal sørge for at arbeidstakere og andre som utfører oppgaver i eller på vegne av virksomheten, gjøres kjent med sitt ansvar og gis nødvendig opplæring for en sikker gjennomføring av arbeidsoppgavene samt om forholdsregler ved uhell- og ulykkessituasjoner.

§ 29 Sikringsfelt

Stasjonær virksomhet som håndterer eller oppbevarer brann-, eksplosjons- eller tilstandsfarlige stoffer som kan utgjøre en særlig risiko i forhold til omgivelsene skal redusere risikoen gjennom et særskilt sikringsfelt med konkrete rådighetsbegrensninger rundt virksomheten. Virksomheten må treffe nødvendige tiltak med sikte på å få sikringsfeltet etablert.

Sentral tilsynsmyndighet definerer sikringsfeltets utstrekning og tilhørende rådighetsbegrensninger med grunnlag i forslag fra virksomheten.

Sikringsfeltet etableres av kommunen gjennom innarbeidelse i kommuneplanens arealdel og i tilhørende reguleringsplan.

Sentral tilsynsmyndighet kan bestemme at tekniske og organisatoriske tiltak ved en virksomhet kan erstatte sikringsfelt helt eller delvis, og kan for øvrig fastsette nærmere kriterier for sikringsfelt, akseptabel risiko, tilhørende rådighetsbegrensninger og gjennomføringen av disse.

§ 30 Beredskapsplikt

Virksomhet som utgjør en særskilt brannrisiko, som håndterer eller oppbevarer brann-, eksplosjons- eller tilstandsfarlige stoffer, eller som transporterer

farlig gods skal, når virksomheten omfattes av kriterier fastsatt av sentral tilsynsmyndighet, etablere en tilstrekkelig egenberedskap med tilhørende varslings- og innsatsplaner. Beredskap og planer skal tilpasses den foreliggende risiko, samordnes med den offentlige beredskapen og oppdateres ved behov. Personell som inngår i beredskapen skal ha relevant opplæring og øvelse for de innsatssituasjoner som kan være aktuelle.

Ved virksomhet med storulykkespotensiale skal beredskapen og tilhørende planer dekke virksomhetens eget område samt nærområdene rundt virksomheten i en utstrekning som fastsettes av sentral tilsynsmyndighet.

§ 31 Plikt til rapportering og oppfølging

Virksomhet som håndterer eller oppbevarer brann-, eksplosjons- og tilstandsfarlige stoffer, eller som transporterer farlig gods, skal etablere et system for registrering av ulykker, alvorlige uhell og tilløp til hendelser med ulykkespotensiale knyttet til de farlige stoffene og rapportere til sentral tilsynsmyndighet i samsvar med prosedyrer fastsatt av denne.

Virksomheten skal analysere årsakene til hendelsen og informere sentral tilsynsmyndighet om resultatet av analysen, og om hvilke tiltak som planlegges for å motvirke lignende hendelser i fremtiden.

§ 32 Særskilt informasjonsplikt for virksomhet med storulykkespotensiale

Virksomhet som håndterer eller oppbevarer brann-, eksplosjons- eller tilstandsfarlige stoffer med storulykkespotensiale skal, når virksomheten omfattes av kriterier fastsatt av sentral tilsynsmyndighet, uoppfordret informere befolkningen i områdene rundt virksomheten om de farlige stoffer som håndteres i virksomheten, samt om de risikofaktorer som knytter seg til denne. Det skal også informeres om forholdsregler ved en ulykke med slike stoffer. Informasjonen skal gis i en lettfattelig form og jevnlig oppdateres og gjentas.

§ 33 Uttalerett for befolkningen om virksomhet med storulykkespotensiale

Befolkningen i områdene rundt en planlagt virksomhet med storulykkespotensiale, skal gis anledning til å uttale seg om lokalisering og tiltak som tar sikte på å beskytte omgivelsene, herunder krav til offentlig og privat beredskap. Det samme gjelder i forhold til eksisterende virksomhet når det gjelder tiltak som tar sikte på å beskytte omgivelsene samt krav til offentlig og privat beredskap.

Kap. VI Arbeidstakeres plikter

§ 34 Arbeidstakere

Arbeidstakere skal gjennomføre sine arbeidsoppgaver i samsvar med gjeldende sikkerhetsbestemmelser i lover, forskrifter og interne prosedyrer for å forebygge brann, eksplosjon og annen ulykke.

Arbeidstakere skal i samarbeid med ledelsen aktivt bidra til å fremme sikkerheten i virksomheten.

Kap. VII Krav til produkter og merking

§ 35 Krav til produkter

Den som produserer, leverer, importerer eller markedsfører produkter som omfattes av loven plikter å sørge for at disse er formålstjenlige og betryggende.

§ 36 Merking

Emballasje som inneholder farlige stoffer samt øvrige produkter og innretninger som omfattes av loven, skal være merket i samsvar med forskrifter.

Kap. VIII Gebyr og kompensasjon m.m

§ 37 Gebyr

Departementet kan bestemme at det kan kreves gebyr til dekning av utgiftene forbundet med tilsyn etter loven både for lokal og sentral tilsynsmyndighet.

Kommunen kan gjennom lokal forskrift fastsette gebyr for gjennomføring av feiing.

Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 38 Erstatning for deltakelse i brannvesenets rednings- og slokkearbeid

Kommunen skal erstatte tapt arbeidsfortjeneste til personer som etter forlangende av den som leder brannvesenets utrykning har deltatt i brannvesenets rednings- og slokkearbeid, samt erstatte skade på eiendom eller materielle verdier som følge av inngrep eller rekvisisjon etter loven.

Eier av den brannlidte eiendom, dennes husstand og andre som har fast tilknytning til eiendommen og som har særlige interesser i rednings- og slokkearbeidet kan ikke kreve slik erstatning.

§ 39 Kompensasjon og utgiftsfordeling mellom kommuner

Kommune som mottar bistand fra en annen kommunes brannvesen skal yte kompensasjon for bistanden med mindre det er inngått særskilt avtale om annet.

Omfatter en brann eller ulykke områder i to eller flere kommuner, skal de utgiftene som påløper dekkes av kommunene i fellesskap.

Fylkesmannen fastsetter kompensasjon og utgiftsfordeling mellom kommuner for ethvert mellomværende med grunnlag i loven, dersom kommunene ikke selv kommer til enighet.

Departementet fastsetter kompensasjonen eller utgiftsfordelingen dersom kommunene ligger i forskjellige fylker og fylkesmennene ikke kommer til enighet.

Kap. IX Reaksjonsmidler og klageadgang

§ 40 Pålegg og forbud mot bruk

Tilsynsmyndigheten gir de pålegg og treffer ellers de enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven. Det skal settes en frist for når pålegget skal være utført.

Dersom et pålegg ikke oppfylles innen fristen kan tilsynsmyndigheten helt eller delvis stanse virksomheten eller forby videre bruk av vedkommende bygg, område m.v. inntil pålegget er utført.

Ved overhengende fare kan tilsynsmyndigheten kreve at nødvendige tiltak blir iverksatt straks, herunder stanse virksomhet eller forby videre bruk av vedkommende bygg, område, produkt m.v.

Om nødvendig kan tilsynsmyndigheten kreve bistand fra politiet for å sikre gjennomføring av vedtak etter annet og tredje ledd.

§ 41 Tilbakekall av produkt

Dersom det foreligger risiko for at et produkt medfører fare for brann, eksplosjon, helseskade eller miljøforstyrrelse eller for øvrig har andre manglende egenskaper kan tilsynsmyndigheten fatte vedtak om å tilbakekalle produktet fra brukere og/eller distributører.

§ 42 Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelsene etter denne lov eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan tilsynsmyndigheten fatte vedtak om tvangsmulkt.

Tvangsmulkten fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Mulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som tilsynsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkten kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Tvangsmulkt fastsettes som engangsmulkt eller løpende mulkt.

Tvangsmulktens størrelse fastsettes under hensyn til hvor viktig det er at det lovstridige forhold rettes og de kostnader rettingen antas å medføre.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Den myndighet som har fastsatt tvangsmulkten kan også frafalle påløpt tvangsmulkt.

§ 43 Tvangsfullbyrdelse

Blir pålegg ikke etterkommet innen utløpet av gitt frist eller andre særlige forhold gjør det påkrevet, kan tilsynsmyndigheten selv besørge eller få besørget nødvendige tiltak utført på eiers, brukers eller virksomhetens regning. Krav på refusjon av kostnader er tvangsgrunnlag for utlegg. Om nødvendig kan tilsynsmyndigheten kreve bistand fra politiet for å sikre at tiltakene blir utført.

Om fremgangsmåten ved tvangsfullbyrdelse gjennom namsmyndighetene gjelder tvangsfullbyrdelseslovens kapittel 13.

Dersom pålegget gjelder forhold som åpenbart kan lede til brann, eksplosjon eller annen ulykke med store konsekvenser, er tilsynsmyndighetens pålegg tvangskraftig tvangsgrunnlag uten dom.

§ 44 Klage

Departementet er klageinstans for vedtak truffet av eller på vegne av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern eller av andre offentlige organer i medhold av § 6. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern er klageinstans for vedtak truffet av kommunestyret eller fylkesmannen. For øvrige vedtak truffet av kommunen gjelder forvaltningslovens § 28 annet ledd.

§ 45 Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer loven her, sentrale eller lokale forskrifter, eller enkeltavgjørelser fastsatt i medhold av loven, eller som medvirker til dette, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder, for så vidt ikke forholdet rammes av et strengere straffebud.

Den som legger hindringer i veien for undersøkelser som offentlig myndighet iverksetter etter denne lov, eller unnlater å yte pliktig bistand eller å gi opplysninger som kreves for utførelsen av tilsynet, straffes med bøter såfremt forholdet ikke rammes av strengere straffebud.

Kap. X Overgangsbestemmelser og ikrafttredelse

§ 46 Overgangsbestemmelser

Forskrifter, vedtekter og andre bestemmelser gitt i medhold av lov av 21. mai 1971 om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk, lov av 14. juni 1974 om eksplosive varer og lov av 5. juni 1987 om brannvern m.v. gjelder inntil videre i den utstrekning de ikke strider mot loven her eller bestemmelser gitt i medhold av den. Det samme gjelder tillatelser, godkjenninger, samtykker o.l. så langt tilsynsmyndigheten aksepterer dette.

§ 47 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 48 Oppheving av/endring i andre lover m.v

Når loven trer i kraft, oppheves følgende lover:

a) lov av 21. mai 1971 om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk
b) lov av 14. juni 1974 om eksplosive varer
c) lov av 5. juni 1987 om brannvern m.v.

Fra samme tid endres henvisningene til lov av 5. juni 1987 om brannvern m.v. i lov av 28. februar 1997 om folketrygd § 13-9 litra a) og b) og i lov av 8. februar 1980 om pant § 6-1 (2) litra b) til å gjelde denne lov.

Kapittel 9

Kommentarer til de enkelte bestemmelser

Merknader til de enkelte bestemmelsene i utkast til lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoffer, og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

9.1 Innledende bestemmelser

9.1.1 Generell kommentar til kapittel I

Dette kapittel inneholder de grunnleggende bestemmelser om lovens formål, virkeområde, fullmakter og definisjoner.

9.1.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel I

Til § 1 Formål

Formålet med loven er todelt. Den skal for det første gjennom krav til forebyggende tiltak verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann, eksplosjon, ulykker med brannfarlige eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer, samt mot ulykker ved landtransport av farlig gods. For det andre skal de nevnte verdier vernes gjennom krav til beredskap og innsats overfor brann, eksplosjon, ulykker med brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer samt ved andre akutte ulykkessituasjoner der brannvesenet har innsatsplikt, herunder ulykker med transport av farlig gods. For en nærmere presisering av hva de tre stoffbegrepene omfatter, vises til utkastets § 5 og kommentaren til denne. En nærmere spesifikasjon av brannvesenets innsatsplikter følger av § 19.

I tidligere brannvernlov var også vern av dyr eksplisitt nevnt i formålsbestemmelsen. Utvalget legger til grunn at vern av liv og helse også omfatter dyr, og har derfor ikke foretatt en tilsvarende presisering i lovutkastet.

Loven skal være den sentrale på brann- og eksplosjonsvern området både hva angår generelle forebyggende og beredskapsmessige tiltak mot brann og eksplosjon og i forhold til de typer farlige stoffer og farlig gods med tilhørende innretninger og utstyr som loven omfatter.

Uttrykket «akutte ulykkessituasjoner» er benyttet for å presisere at loven ikke har til formål å regulere den aktiviteten som foregår i etterkant av en beredskapsinnsats i akuttfasen. Sanering, restverdibeskyttelse o.l. ligger følgelig utenfor loven.

Andre akutte ulykkessituasjoner hvor brannvesenet har en innsatsplikt vil typisk være trafikkulykker, ras- og sammenstyrtningsulykker, naturulykker, kjemikalieulykker o.l. For slike typer ulykker stiller ikke loven noe krav om forebyggende tiltak, men kun krav om beredskap og innsats. Dette fordi krav til forebyggende tiltak i forhold til de ulike ulykkestyper i nødvendig utstrekning forutsettes regulert gjennom spesiallovgivningen.

De kommunale brannvesen er det viktigste landsdekkende offentlige redningskorps for førsteinnsats ved akutte ulykkessituasjoner. Gjennom reguleringen av brannvesenets organisering og oppgaver blir loven derfor den viktigste på redningsområdet i mangel av en gjennomgripende redningslov.

Loven suppleres av annen beredskapsrettet lovgivning som for eksempel sivilforsvarsloven og forurensningsloven.

Til § 2 Hva loven gjelder

Loven spenner over et vidt område både med hensyn til hvem som er tillagt plikter og hva disse plikter går ut på. § 2 trekker opp det samlede anvendelsesområdet knyttet til forskjellige grupper pliktsubjekter (d.v.s. den som er tillagt plikter etter loven). Noen pliktsubjekter vil kunne omfattes av flere av punktene.

Av bestemmelsens nr. 1 fremgår det at loven er generell i den forstand at den regulerer de plikter hver enkelt, både privatpersoner og virksomheter, har til både å forebygge og begrense skadevirkningene ved brann, eksplosjon og ulykker.

Begrepet ulykker må leses i sammenheng med formålsbestemmelsen i § 1. Loven tar således bare sikte på å regulere forebyggende tiltak mot brann og eksplosjon og tiltak mot ulykker i forbindelse med brannfarlige-, eksplosjonsfarlige- og tilstandsfarlige stoffer og transport av farlig gods. Det er ikke hensikten å statuere en generell forebyggelsesplikt, idet plikter til å forebygge forskjellige typer ulykker som anført foran forutsettes regulert gjennom spesiallovgivningen.

I nr. 2 fremkommer det at loven omfatter kommunens plikt til å sørge for et brannvesen. Begrepet «sørge for» er benyttet da loven åpner for ulike måter å oppfylle kravet på. Det er i loven ikke noe krav om at det er kommunen selv som må stå for den daglige driften av brannvesenet.

Nr. 3 slår fast at loven også regulerer virksomheters plikt til å forebygge og begrense skade ved brann, eksplosjon og ulykker. Som i nr.1 må begrepet «ulykker» sees i sammenheng med avgrensningen i formålsbestemmelsen i § 1.

Virksomhetenes plikt er generell med hensyn til å forebygge brann og eksplosjon. Den omfatter også de plikter som virksomhetene har i forbindelse med enhver håndtering av brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer med tilhørende utstyr og innretninger. Slik håndtering omfatter både tilvirking, behandling, oppbevaring, bruk, transport, omsetning m.m. Ved landtransport av farlig gods er loven ment å være altomfattende i den forstand at den ikke bare er begrenset til brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer. De internasjonale regelverker for transport av farlig gods inndeler godset i 9 forskjellige fareklasser avhengig av godsets fremherskende farepotensiale, som alle vil være omfattet av loven.

Nr. 4 regulerer arbeidstakeres plikt til å forebygge og begrense brann, eksplosjon og ulykker i virksomheten. Arbeidstakerne har en selvstendig plikt til å innrette arbeidet slik at de forebygger brann, eksplosjon og ulykke. Dersom en slik hendelse likevel skulle inntre, har de en plikt til aktivt å medvirke til å begrense skadevirkningene.

Nr. 5 regulerer kravene til produkter både når det gjelder kvalitet og sikkerhet. Lovens produktbegrep favner vidt og omfatter både de forskjellige typene farlige stoffer *og* de innretninger, utstyr m.v. som benyttes i forbindelse med håndteringen av stoffene.

På produktområdet gjelder også produktkontrolloven. Denne har til formål å hindre at farlige produkter settes ut på markedet. Denne gjelder også brann- og eksplosjonsfare, men når det gjelder forbrukervern i forhold til brannfarlige og eksplosive varer har allikevel den nærmere regulering vært fore-

tatt i medhold av de gamle lovene om slike varer. Det eksisterer således en parallellhjemling.

Utvalget legger til grunn at den nye loven også skal gjelde for produkter. Dette fordi den har et videre anvendelsesområde enn forbrukervern. Den omfatter således også produktenes kvalitet og funksjonalitet. Imidlertid legger utvalget til grunn at de krav til produkter som tar sikte på å beskytte forbrukerne systematisk sett primært bør hjemles i produktkontrolloven, enten det dreier seg om brann- og eksplosjonsfare eller andre risiki. Utvalget fremmer derfor forslag om at det i produktkontrolloven eksplisitt presiseres at den også omfatter brann- og eksplosjonsfare, og at Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern også tillegges myndighet etter loven. Derved sikres den samme grad av fleksibilitet hva angår kravsettingen som i dag eksisterer mellom forurensningsloven og produktkontrolloven. Ved fastsettelsen av produktkontrolloven ble det lagt til grunn at også annen spesiallovgivning ville gjelde parallelt med denne, og et slikt forslag vil derfor ikke utgjøre noen særordning.

Den praktiske avgrensningen mellom den nye loven og produktkontrolloven vil da være slik at større produkter som normalt er beregnet på industrien, f.eks. gassbeholdere og andre typer innretninger som vil kunne utgjøre en del av et større anlegg, naturlig vil reguleres av den nye loven. Mindre produkter, først og fremst beregnet på det daglige forbrukermarkedet, for eksempel aerosolbeholdere, camping-gassbeholdere o.l., forutsettes regulert av produktkontrolloven. Dette skillet er naturlig ettersom de kontrollmekanismene som vil være aktuelle, varierer avhengig av produktets størrelse, kompleksitet og den risiko som er forbundet med dette.

Når det gjelder produkters funksjonalitet og hensiktsmessighet, vil loven regulere kravene til blant annet håndslokkere, røykvarslere og andre brannalarmanlegg, husbrannslanger, verneutstyr for bruk i brannvesenet m.m.

Etter siste ledd kan Kongen når det gjelder tilstandsfarlige stoffer fastsette den nærmere avgrensningen i forhold til annen lovgivning. Dette antas å være nødvendig i forhold til forurensningsloven, fordi flere av de stoffer som faller inn under denne stoffkategorien også vil utgjøre en forurensningsrisiko. Avgrensningskriteriet vil da være den mest fremherskende risiko.

Til § 3 Hvor loven gjelder

Loven gjelder for hele landet, i utgangspunktet også for Svalbard, Jan Mayen og bilandene, men det forutsettes at det i likhet med dagens situasjon vil være behov for særskilte bestemmelser for lovens anvendelse og håndheving på Svalbard.

Paragrafens annet ledd er en direkte videreføring av eksisterende bestemmelser, og gir hjemmel for en nærmere regulering av brannvesenets innsats i sjøområder og ved eventuell bistand til eller fra fremmed stat.

Loven gjelder ikke for petroleumsaktivitetene på den norske del av kontinentalsokkelen. Det forutsettes at alle sikkerhets- og beredskapsspørsmål der reguleres gjennom petroleumsloven og øvrig lovgivning som er gjort direkte gjeldende for disse aktivitetene. Landbaserte anlegg, for eksempel ilandføringsterminaler og utvinningsanlegg som er forbundet med anlegg til havs er imidlertid fullt ut omfattet. Det samme gjelder rørledninger med tilhørende innretninger på land og i sjøområder etter at rørledningen første gang har krysset land.

Det er ellers ikke gjort unntak fra loven, men det forutsettes at alminnelige rettskildebetraktninger vil gjøre at loven på enkelte områder bare kommer til anvendelse som sekundærlovgivning, for eksempel på norske skip.

Til § 4 Fullmakter vedrørende lovens gjennomføring

Loven forutsetter på samme måte som dagens lovgivning at det fastsettes forskrifter på områder hvor det er behov for en mer detaljert regulering. Det legges til grunn at de fleste av de gjeldende forskrifter på Direktoratet for brann- og eksplosjonsverns forvaltningsområde blir videreført med hjemmel i den nye loven. I tillegg vil loven gi hjemmel for ytterligere regulering på områder som pr. idag oppfattes som utilstrekkelig regulert som følge av de gamle lovenes begrensninger. Den nye loven legger imidlertid ikke opp til konkrete mengdegrenser som avgrensningskriterium for de materielle krav som stilles, men legger til grunn at slike avgrensninger i fremtiden i større grad skal bygge på risikovurderinger. Paragrafens første ledd inneholder derfor en generell hjemmel for departementet til å fastsette forskrifter til utfylling av lovens bestemmelser. Dette innebærer også en hjemmel til å etablere godkjenningsordninger både i forhold til produkter, kompetansekrav for personer eller krav om samtykke til en virksomhet. Tilsvarende må det kunne fastsettes bestemmelser om tilbakekall av slike. På områder hvor prinsippene etter EØS-avtalen om fri flyt av varer ikke gjelder, og hvor Norge fortsatt kan opprettholde særskilte godkjenningsordninger, vil dette også være en hjemmel til å fastsette bestemmelser som for eksempel forbyr import av visse produkter. Utvalget har lagt til grunn at det er tilstrekkelig med *en* hjemmelsbestemmelse for forskrifter fremfor å innta mer spesifikke forskriftsfullmakter i de enkelte paragrafer.

For transport av farlig gods vil loven være hjemmelsgrunnlaget for den detaljerte forskriftsreguleringen på området, herunder implementeringen av internasjonale regelverker som f.eks. ADR og RID avtalene for henholdsvis veg- og jernbanetransport av farlig gods. Dette innebærer en forenkling ved at disse regelverker tidligere måtte fastsettes med hjemmel i fire forskjellige lover.

Etter annet ledd kan departementet fravike loven ved enkeltvedtak dersom særlige forhold tilsier det. Dette er en noe mindre vidtgående fullmakt enn i de gamle lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer, ettersom disse også til en viss grad åpnet for muligheten til å fastsette forskrifter som avviker fra lovens krav. Dette var nødvendig ut fra de gamle lovenes detaljerte krav og forutsetningen om at anvendelsesområdet kunne utvides til å omfatte andre stoffer enn det som pr. definisjon var brannfarlige eller eksplosive varer. Den nye lovens mer generelle karakter gjør en tilsvarende vid fullmakt unødvendig. Derimot vil det fortsatt være behov for at det kan fastsettes forskrifter som avviker fra loven når det gjelder Forsvarets aktiviteter og objekter, jfr. bestemmelsens første ledd i.f.

Etter tredje ledd kan kommunen fortsatt fastsette lokale forskrifter på områder hvor dette er uttrykkelig nevnt i loven eller i utfyllende forskrifter. Det forutsettes at slike lokale forskrifter fastsettes av kommunestyret.

Departementet kan i henhold til fjerde ledd pålegge en kommune å endre sine lokale forskifter, eller selv fastsette de nødvendige lokale forskrifter dersom kommunen ikke følger departementets pålegg. Dette er i samsvar med gjeldende brannvernlov.

Til § 5 Definisjoner

Lovens anvendelsesområde er nært knyttet opp til definisjonene av brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer.

De to førstnevnte begrepene går lenger enn begrepene brannfarlige og eksplosive varer i dagens lovgivning. Brannfarlige stoffer vil for eksempel også omfatte brannfarlige faste stoffer og visse oksiderende stoffer i tillegg til brannfarlige væsker og gasser. Eksplosive stoffer vil i tillegg til vanlige eksplosiver også omfatte andre stoffer med eksplosive egenskaper, for eksempel ammoniumnitrat, organiske peroksider og støv som kan representere en eksplosjonsrisiko.

Tilstandsfarlig stoff vil være stoffer som ikke faller inn under de to førstnevnte kategorier, men som på grunn av sitt trykk, sin temperatur eller annen tilstand representerer en risiko. Begrepet vil også omfatte stoffer der andre farlige egenskaper enn brann- og eksplosjonsfare forsterkes gjennom den tilstand disse befinner seg i. Typiske eksempler på tilstandsfarlige stoffer vil være oksygen, nitrogen, klor, svoveldioksid, ammoniakk, vanndamp og andre væsker og gasser under trykk samt substanser som befinner seg i smeltet eller glødende form (eller i mellomstadier). Flytende metaller i smelteverk o.l. er eksempler på sistnevnte kategori. Det legges bevisst opp til brede definisjoner slik at reguleringsbehovet kan defineres for hvert enkelt stoff etter det risikopotensiale det representerer. Det vil ikke være lovteknisk hensiktsmessig å gi en eksakt definisjon av de stoffer som kan tenkes å falle inn under de tre begrepene. Dersom det viser seg å være behov for en nærmere grenseoppgang mot annen lovgivning, i første rekke mot forurensningsloven, forutsettes dette gjort gjennom forskrifter, jfr. utkastets § 2 siste ledd.

Loven omfatter også utstyr og innretninger som benyttes i forbindelse med de tre kategoriene farlige stoffer og i forbindelse med landtransport av farlig gods.

Lovens virksomhetsbegrep favner meget vidt, idet det omfatter ethvert privat eller offentlig rettssubjekt uten hensyn til om driften er innrettet mot fortjeneste eller ikke. Begrepet omfatter således også institusjoner og organisasjoner som utøver offentlig servicevirksomhet i vid forstand.

9.2 Tilsynsmyndigheter

9.2.1 Generell kommentar til kapittel II

Kapittelet definerer hvilke myndigheter som har det sentrale og lokale tilsynet med loven. Videre omhandles tilsynsmyndighetenes fullmakter i gjennomføringen av tilsynet. Hvilke reaksjonsmidler tilsynsmyndighetene kan ta i bruk dersom loven ikke følges opp, fremkommer av lovens kap. IX. Bestemmelsene om tilsynet er harmonisert med annen helse-, miljø- og sikkerhetslovgivning.

9.2.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel II

Til § 6 Sentral tilsynsmyndighet

Etter første ledd er Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern den sentrale tilsynsmyndighet etter loven. Det forutsettes at den sentrale tilsynsmyndigheten har fullmakt til å utføre tilsyn på hele lovens område, men det eksisterende hovedprinsipp om at det er kommunen som skal føre brannteknisk tilsyn med særskilte brannobjekter (d.v.s. objekter som ikke er underlagt dedi-

kert tilsyn fra direktoratets side) innen den enkelte kommune videreføres. Se imidlertid kommentar til § 7 annet ledd.

Direktoratet er underlagt Kommunal- og regionaldepartementet. I henhold til annet ledd kan departementet i særlige tilfeller bestemme at også andre myndigheter enn Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern skal føre tilsyn etter deler av loven.

I særlige tilfeller kan også Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern i henhold til tredje ledd anta andre offentlige eller private sakkyndige til å føre tilsyn på sine vegne.

Bestemmelsens fjerde ledd innebærer at Kongen kan bestemme at en bestemt tilsynsmyndighet skal ivareta koordineringen av tilsynet med store industriutbyggingsprosjekter eller ved større anlegg i drift når disse omfattes av loven. Bestemmelsen er tatt med for å understreke behovet for en samordnet oppfølgning fra myndighetssiden ved de store anleggene når det gjelder tilsynet med helse, miljø og sikkerhet. Utvalget foreslår derfor at tilsvarende bestemmelser også inntas i forurensningsloven og arbeidsmiljøloven. En slik koordineringsfunksjon har Kongen idag tillagt Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern når det gjelder forvaltningen av storulykkesforskriften.

Til § 7 Lokal tilsynsmyndighet

Etter første ledd fører kommunen, formelt sett kommunestyret, i praksis det kommunale brannvesen, det lokale tilsynet med loven på områder som er nærmere fastsatt i loven eller forskrifter gitt i medhold av den. I samsvar med prinsippene i kommuneloven er ansvaret i loven tillagt kommunen som sådan. Det vil således være kommunestyrets og administrasjonssjefens ansvar å sørge for at det kommunale brannvesen og lederen av dette får de nødvendige fullmakter, slik at både de forebyggende og beredskapsmessige oppgavene kan gjennomføres på en hensiktsmessig og forsvarlig måte.

Erfaring viser at det i en del kommuner ikke gjennomføres brannteknisk tilsyn i teknisk kompliserte og store anlegg, eller at slikt tilsyn er mangelfullt. Bestemmelsens annet ledd etablerer derfor en hjemmel for at sentral tilsynsmyndighet kan bistå kommunene i tilsynet med slike objekter. Ut fra habilitetsbetraktninger vil det i slike tilfeller være nødvendig at formelle pålegg utferdiges av sentral myndighet. Departementet blir da klageinstans.

Til § 8 Tilsynsmyndighetens rett til å kreve opplysninger

I tillegg til å være en hjemmel for å kunne kreve opplysninger fra de som er underlagt tilsyn etter loven, er dette en hjemmel for å kunne kreve opplysningene i en bestemt form, elektronisk, skjematisk osv. Bestemmelsen presiserer at den som er underlagt tilsyn ikke kan påberope taushetsplikt som grunnlag for ikke å gi nødvendige opplysninger til tilsynsmyndigheten. Denne er allikevel på sin side omfattet av de alminnelige bestemmelser om taushetsplikt i offentlighetslov og forvaltningslov når det gjelder opplysninger o.l. som noen plikter å fremlegge etter bestemmelsen.

Etter annet ledd kan tilsynsmyndighetene innen helse-, miljø- og sikkerhetsområdet seg imellom kunne utveksle opplysninger uten hinder av den taushetsplikt som eller gjelder. Dette har sammenheng med at disse myndigheter utfører et samordnet tilsyn med de samme tilsynsobjekter, og det er således ikke grunnlag for at disse tilsynsmyndighetene skal være forhindret fra å utveksle opplysninger.

Til § 9 Tilsynsmyndighetens rett til adgang m.m.

Bestemmelsen sikrer tilsynsmyndighetene og de som utfører tilsyn på disses vegne, adgang til ethvert sted og innretning som er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av tilsynsoppgavene. En virksomhets sikkerhetsrutiner kan således ikke påberopes for å hindre tilsynspersonell adgang. Ved tilsyn med militære anlegg o.l., må det imidlertid forutsettes at tilsynspersonellet i nødvendig grad er sikkerhetsklarert. Bestemmelsen hjemler også rett til bistand fra politiet dersom noen legger hindringer i veien for gjennomføringen av tilsynet.

I forbindelse med tilsyn er det et krav om at tilsynspersonellet skal legitimere seg. Dette kravet vil være særlig viktig når det er andre som utfører tilsyn på vegne av den som er tilsynsetat etter loven eller når brannvesenets oppgaver er overført til selskap e.l. etter avtale, jfr. kommentar til § 17. I slike tilfeller vil det være naturlig at legitimasjonskravet også omfatter kopi av det dokument som gir representanten fullmakt til å drive tilsyn.

Ved tilsyn er det et krav om at representanter for eier eller bruker av tilsynsobjektet skal kontaktes. Ved tilsyn i virksomhet skal representant for arbeidsgiver, dersom denne ikke skulle være eier, samt hovedverneombudet kontaktes. Dersom det ikke lykkes å komme i kontakt med disse, kan det allikevel gjennomføres tilsyn. Det må imidlertid kreves en viss grad av aktivitet fra tilsynsmyndighetens side for å sikre slik medvirkning. Med bakgrunn i at det ofte vil kunne være uklart hvem som faktisk er arbeidsgiver eller eiers/brukers representant, for eksempel ved «house-parties» og andre tilfeldige arrangementer med et betydelig antall mennesker til stede, er det svært viktig at tilsynet likevel kan gjennomføres og at nødvendige sikringstiltak, herunder stengning, kan kreves utført.

Bestemmelsen presiserer for ordens skyld at representant for eier, bruker eller arbeidsgiver har rett til og kan pålegges å være til stede ved tilsyn. Det er gjort et unntak for denne retten når det gjelder intervju av arbeidstaker eller dersom slik tilstedeværelse anses å kunne sette formålet med tilsynet i fare. Dette innebærer en tydeliggjøring av bestemmelser som også følger av forvaltningslovens § 15.

Til § 10 Tilsynsmyndighetens rett til å innhente prøver

Bestemmelsen etablerer en adgang for tilsynsmyndigheten til å ta prøver og gjennomføre nødvendige undersøkelser. Denne retten gjelder både før et produkt bringes på markedet, og etter at det er markedsført. Bestemmelsen må ses i lys av de begrensninger som følger av EØS-avtalen hva angår førmarkedskontroll av produkter som reguleres av totalharmoniseringsdirektivene.

Bestemmelsen hjemler også adgang til å kreve prøver av farlig gods ved tilsyn med transportinnretninger eller i virksomheter hvor slikt gods oppbevares eller håndteres.

Hovedregelen etter siste ledd er at den som vedtaket retter seg mot skal betale kostnadene ved prøver/undersøkelser etter første og annet ledd. Imidlertid åpnes det adgang for Kongen til å bestemme at kostnadene helt eller delvis skal bæres av det offentlige. Dette vil det kunne være behov for ved spesielt kostbare prøvetak og undersøkelser, for eksempel ved destruktiv kontroll av en større innretning.

Til § 11 Tilsynsmyndighetens plikt til å avgi rapport etter tilsyn

Bestemmelsen fastslår som hovedregel at tilsynsmyndighetene har en plikt til å avgi rapport etter gjennomført kontroll. Unntak kan imidlertid gjøres dersom dette vil være uhensiktsmessig og ikke fører til noen svekkelse av rettssikkerheten for den som tilsynet er rettet mot og det ikke strider mot internasjonale forpliktelser.

9.3 Alminnelige plikter

9.3.1 Generell kommentar til kapittel III

Dette kapittel oppstiller en del grunnleggende plikter til å forebygge brann, eksplosjon og andre ulykker samt til å yte assistanse ved ulykker som gjelder for enhver, både i privatlivet og i virksomhet.

9.3.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel III

Til §12 Den enkeltes plikt til å forebygge og begrense skadevirkningene ved brann, eksplosjon og ulykker

Bestemmelsens første ledd slår fast en alminnelig aktsomhetsplikt for å forebygge brann, eksplosjon og andre ulykker. Det pålegges i annet ledd enhver en underretnings- og varslingsplikt ved ulykker. I tredje ledd etableres en plikt for enhver til etter evne å assistere og redusere skadevirkningene ved ulykker. Det er lagt inn en del «kvalifiserende» elementer i bestemmelsen, blant annet ved uttrykkene «etter evne», og «det som er mulig». Det betyr at det alltid må foretas en vurdering av hvorvidt man kan yte egnet assistanse for eksempel når risikoen forbundet med dette er så stor at assistansen ikke vil kunne ytes uten fare for eget liv eller helse, eller hvor man måtte være i villrede med hensyn til hva som er adekvat assistanse. Se også straffeloven § 387, som til en viss grad «speiler» den foreslåtte bestemmelse ved at den innfører straff for den som unnlater å hjelpe den som er i overhengende livsfare eller unnlater å melde fra om og etter evne å avverge blant annet brann og annen ulykke som medfører fare for menneskeliv.

I siste ledd slås fast at enhver må finne seg i at den som leder innsatsen ved en ulykke ved behov kan pålegge enkeltpersoner å delta ved innsatsen og finne seg i rekvisisjon av og inngrep i materielle verdier til bruk i innsatsen. I denne bestemmelsen er dette presisert som en plikt for enhver. I § 20 er tilsvarende presisert som en fullmakt for den som leder innsatsen. Det sier seg selv at slike inngrep alltid må stå i forhold til de verdier man forsøker å redde, og at den som rekvirerer må være seg bevisst dette forholdsmessighetsprinsippet.

Bestemmelsen knytter seg til de ulykkessituasjoner som loven regulerer, jfr. § 1. Utvalget viser imidlertid til de synspunkter som fremkommer i *"Brannvesen og redning"* i kap. 7.4 mht. behovet for en mer generell stadfestelse av denne type plikter i en ny redningslov.

Til § 13 Forebyggende sikringstiltak og vedlikehold

Bestemmelsens første ledd slår fast som et overordnet prinsipp at eieren av virksomhet, objekt, område m.v. som nevnt i bestemmelsen har ansvaret for å gjennomføre de sikringstiltak som er nødvendige for å forebygge og begrense følgene av brann, eksplosjon og andre ulykker. Dette prinsippet gjelder enten

det dreier seg om virksomheter i vid forstand, herunder stat og kommune, eller objekter som eies av privatpersoner.

Etter annet ledd utvides plikten etter første ledd til også å omfatte den som bruker bygning, eiendom m.v., for så vidt angår plikt til å føre tilsyn med bygningstekniske konstruksjoner, sikkerhetsinnretninger og øvrige sikringstiltak og sørge for at disse til enhver tid er i orden, herunder at uhindret evakuering skal kunne skje.

Bestemmelsen gjelder også i forhold til de bygninger m.v. hvor det gjennomføres arrangementer som er meldingspliktige etter § 15, selv om meldingsplikten som sådan er oppfylt. Den omstendighet at det skal sendes melding, samt at brannvesenet kan fastsette ytterligere sikringstiltak, fritar således ikke for disse forpliktelser. Om virksomheters plikter vises ellers til kommentaren til kap. V.

Til § 14 Utvidet aktsomhetsplikt for eier og bruker av bygning og annen eiendom

Bestemmelsen videreføre r prinsippene fra eksisterende brannvernlov §§ 16 og 17. Eier eller bruker av bygning eller annen eiendom som er truet av brann eller ulykke har en plikt til etter evne aktivt å foreta seg det som er mulig for å hindre antennelse eller ulykken fra å inntre. Tilsvarende skal eier eller bruker av bygning og annen eiendom som har vært utsatt for en slik hendelse på forlangende av den som leder innsatsen sørge for vakthold og andre sikringstiltak. Denne plikten går så langt som det er nødvendig for å sørge for at en brann ikke skal blusse opp igjen, og ellers det som er nødvendig for å beskytte liv og verdier. Bestemmelsen har bare betydning i forhold til perioden umiddelbart etter en brann eller annen ulykke. I forhold til eksisterende brannvernlov er uttrykket «opprydding» strøket. Det er ikke ment å innebære noen realitetsendring, idet uttrykket «andre sikringstiltak» anses å omfatte den type opprydding som det her vil være tale om. For øvrig vises til § 20 nr. 5 som presiserer tilsvarende fullmakter for den som leder brannvesenet.

Til § 15 Meldeplikt ved store arrangementer o.l.

Denne bestemmelsen er en videreføring i forenklet form av eksisterende brannvernlovs § 26. Bestemmelsen slår fast at den som har til hensikt å gjennomføre store arrangementer, forestillinger o.l. i forsamlingslokaler, telt o.l. skal sende melding til lokal tilsynsmyndighet. I praksis forutsettes dette å være det lokale brannvesen. Plikten er generell. Imidlertid er det lagt opp til at brannvesenet skal kunne gjøre unntak for permanente forsamlingslokaler som fast benyttes for slike formål. Et slikt unntak må kunne gjøres på permanent basis når brannvesenet finner de fysiske og organisatoriske sikringstiltakene betryggende. Bestemmelsen vil derfor ha størst praktisk betydning i forhold til bygninger som midlertidig tas i bruk til formål som de ikke er bygget for, f.eks. bruk av skoler til overnatting under arrangementer o.l. Bestemmelsen må for øvrig ses i sammenheng med § 22 tredje ledd som gir hjemmel for å pålegge ytterligere sikringstiltak, herunder oppgradering av beredskapen og fastsettelse av maksimum antall personer i objekter hvor det foregår slike arrangementer o.l. Bestemmelsen vil supplere eventuelle lokale politivedtekter. Utvalget vil peke på at det vil kunne være aktuelt å fastsette nærmere forskrifter om meldeplikt, ansvarshavende og om sikringstiltak ved

tilfeldige arrangementer, for blant annet å sikre seg mot den type tragiske hendelser som fant sted ved diskotekbrannen i Gøteborg i oktober 1998.

Til § 16 Systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

De gjeldende lovene om brannfarlige m.v. og eksplosive varer inneholder bare bestemmelser som hjemler fastsettelse av forskrifter om internkontroll, det vil si at plikten først følger av særskilte forskrifter. Eksisterende brannvernlov har imidlertid en mer aktiv bestemmelse i § 14, hvor selve internkontroll-plikten er direkte slått fast i loven. Utvalget tar sikte på å etablere en tilsvarende plikt direkte i den nye loven. Forslaget slår således fast at den som er ansvarlig for virksomhet som omfattes av loven plikter å gjennomføre internkontroll. For virksomheter er et slikt krav i samsvar med forskriften om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften). Utvalget mener imidlertid at det på brann- og eksplosjonsvernområdet også kan være behov for å kunne pålegge en slik plikt også overfor andre enn de som utøver virksomhet. Det kan for eksempel være aktuelt å pålegge eiere av særskilte brannobjekter som ikke inngår i virksomhet en slik plikt. Det samme kan gjelde overfor eiere av objekter hvor brannrisikoen er stor, men som allikevel ikke er definert som særskilt brannobjekt etter § 21. Bestemmelsen åpner derfor en slik adgang. I samsvar med internkontrollprinsippene skal etterlevelse av loven, forskrifter og enkeltvedtak kunne dokumenteres. Dette er uttrykkelig slått fast i bestemmelsen.

9.4 Kommunens plikter og fullmakter

9.4.1 Generell kommentar til kapittel IV

Dette kapittel presiserer nærmere kommunenes plikter i forbindelse med opprettelse og drift av brannvesen. Dette omfatter også organiseringen av de brann- og redningstjenester som tillegges dette. I tillegg inneholder kapittelet også bestemmelser om de fullmakter kommunen og lederen av brannvesenet har i gjennomføringen av sine forebyggende og beredskapsmessige oppgaver.

9.4.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel IV

Til § 17 Etablering og drift av brannvesen

Bestemmelsens første ledd slår fast en plikt for kommunen til å sørge for etablering og drift av brannvesenet. Dette er en presisering i forhold til tidligere, da denne plikten bare fulgte forutsetningsvis av brannvernloven.

I annet ledd videreføres kravet i dagens brannvernlov om at det skal være en egen kvalifisert person i kommunen som brannvesenet sorterer under. I gjeldende brannvernlov er denne benevnt «brannsjef» og fremstår derfor som en såkalt særlovsstilling. Dette er i strid med de prinsipper kommuneloven bygger på, og stillingsbetegnelsen er derfor som sådan utelatt i lovutkastet. Det forutsettes allikevel at det skal være en dedikert leder av brannvesenet, og at denne innehar de nødvendige kvalifikasjoner og fullmakter for utøvelsen av sin funksjon. Kommunen står selvfølgelig fritt til å benytte stillingsbetegnelsen brannsjef. Endringen er således ikke ment å ha noen materiell betydning utover at også lederen av brannvesenet inngår i det ordinære linjesystemet i kommunen under administrasjonssjefen. Det vil således være kommunesty-

rets og administrasjonssjefens ansvar å sørge for at lederen av brannvesenet får de nødvendige fullmakter. I tredje ledd presiseres at lederen av brannvesenet ved behov kan inngå som en del av kommunens ledelsesapparat ved større krise- og katastrofesituasjoner.

Kommunene står fritt til å organisere og drive brannvesenet på den måte som den enkelte kommune finner mest hensiktsmessig. Forutsetningen for dette er imidlertid at alle krav fastsatt i lov eller i forskrifter skal være oppfylt. Dette innebærer også at loven i tredje ledd åpner adgang for en kommune til å inngå avtale med privat firma om at dette skal gjennomføre brannvesenets oppgaver, både hva angår forebyggende og beredskapsmessige aktiviteter. For å sikre at slike avtaler ivaretar de lov- og forskriftsbestemte krav, samt sikre en forsvarlig myndighetsutøvelse, skal slike avtaler forelegges Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE), som kan kreve nødvendige endringer.

Dersom en kommune overlater de forebyggende og beredskapsmessige oppgaver til et privat selskap e.l., er det nødvendig å sikre at offentlig myndighetsutøvelse skjer av kommunalt organ som har de nødvendige fullmakter til dette. Det må derfor i slike tilfeller etableres administrative ordninger i kommunen som sikrer dette. Saksforberedelse, herunder kontroll etter fullmakt fra kommunen, kan foretas av det private selskap, men pålegg vedrørende forebyggende tiltak må fattes av kommunen selv i samsvar med bl.a. kravene i forvaltningsloven.

Til § 18 Brannordning

Gjennom en skriftlig brannordning skal kommunen sikre og dokumentere at brannvesenet er bemannet, organisert, utstyrt, utdannet og øvet på en slik måte at alle forebyggende og beredskapsmessige oppgaver kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Dette er i samsvar med gjeldende ordning. Bestemmelsen innfører imidlertid et nytt krav om at brannordningen skal omfatte og baseres på en risiko- og sårbarhetsanalyse, som skal inngå som en del av kommunens sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse. At brannordningen skal være basert på risiko- og sårbarhetsanalyser er lovfesting av et krav som til nå har vært stillet gjennom dimensjoneringsforskriften. Brannordningen skal relateres til både de forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, og skal omfatte alle de oppgaver og innsatssituasjoner hvor brannvesenet inngår. Også de oppgaver som kommunen på frivillig grunnlag tillegger brannvesenet skal fremgå av brannordningen, slik at det kan kontrolleres at utførelsen av disse ikke svekker gjennomføringen av de lovpålagte oppgavene.

Det er fortsatt et krav om at brannordningen, herunder risiko- og sårbarhetsanalysen, skal forelegges Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. Det legges imidlertid ikke opp til en formell godkjenningsordning. Ved foreleggelsen forutsettes direktoratet å kontrollere at brannordningen er vedtatt i overensstemmelse med krav i lov og forskrifter, og inneholder nødvendig dokumentasjon om hvordan kommunen ivaretar forebyggende og beredskapsmessige oppgaver sett i forhold til kommunens og de enkelte tettstedenes innbyggertall, krav til innsatstider, kartlagt risiko m.m. Direktoratet forutsettes å kunne stille de krav som måtte være nødvendige for at brannordningen skal tilfredsstille kravene. Selv om det ikke legges opp til særskilt godkjenning tilsier god forvaltningsskikk at kommunen også får en tilbake-

melding fra sentral tilsynsmyndighet dersom det ikke er spesielle kommentarer.

Brannordningen og de analyser, avtaler o.l. som denne baserer seg på forutsettes å inngå som en del av kommunens dokumentasjonsgrunnlag i forhold til kravet om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jfr. utkastets § 16.

Til § 19 Brannvesenets oppgaver

Loven spesifiserer hvilke oppgaver som skal utføres av brannvesenet. Langt på vei dreier det seg om en videreføring av eksisterende brannvernlov § 8, med enkelte viktige nye presiseringer.

Bestemmelsens nr. 1 presiserer at brannvesenet i tillegg til sine ordinære tilsyns- og beredskapsoppgaver også skal ha som en viktig oppgave å drive aktivt informasjonsarbeid på de områder hvor deres kompetanse tilsier det. Hver kommune bør selv vurdere hvilke informasjonsbehov som bør prioriteres avhengig av kommunens bebyggelse, næringsvirksomhet, utsatte grupper m.m.

Bestemmelsen presiserer i nr. 4 at brannvesenet skal utføre de oppgaver som tillegges dette i krigs- og krisesituasjoner. Dette innebærer at brannvesenets oppgaver i slike situasjoner heretter forutsettes regulert av den nye loven med tilhørende forskrifter. Tidligere var det lovgivningen vedrørende det sivile beredskap som regulerte dette. Se utvalgets anbefalinger om revisjon av sivilforsvarsloven og underliggende regelverk.

Det presiseres videre i nr. 6 at brannvesenet også skal være innsatsstyrke i forbindelse med andre ulykkessituasjoner enn brann. Tidligere forutsatte loven bare at brannvesenet skulle *bistå* ved denne type ulykkessituasjoner. Bestemmelsen innebærer at brannvesenet nå forutsettes å være en fullverdig innsatsstyrke for enhver type ulykke hvor deres kompetanse og utrustning gjør dette naturlig, i samarbeid med andre etablerte beredskapsorganisasjoner som f.eks. sivilforsvar og helse- og ambulansetjenesten. Det legges til grunn at den nærmere angivelse av hvilke ulykkessituasjoner dette vil omfatte skal defineres av kommunen og fremgå av brannordningen og den risiko- og sårbarhetsanalysen som denne er basert på. Ut fra risikobildet i den enkelte kommune kan dette føre til særskilte dimensjonerings- og utstyrsbehov.

Bestemmelsen forutsetter ellers i nr. 3 at brannvesenet på samme måte som idag med grunnlag i lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer, skal utføre en rekke nærmere angitte tilsynsoppgaver i forbindelse med virksomhet med de typer farlige stoffer som omfattes av loven. Den nærmere defineringen av disse oppgaver, herunder avgrensningen av ansvar og oppgaver mellom direktoratet og brannvesenet, forutsettes foretatt av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern i forskrifter. Ofte vil denne type virksomhet kunne være omfattet av lovens bestemmelser om særskilte brannobjekter, men det kan også tenkes virksomhet som ikke nødvendigvis behøver klassifiseres som særskilte brannobjekter for at det skal kunne foreligge et behov for særskilt tilsyn. Dette betyr at loven i seg selv ikke vil inneholde noen konkrete bestemmelser om kommunenes (brannvesenets) oppgaver på dette område slik som de eksisterende lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer idag legger opp til. Dette er en konsekvens av ønsket om ikke å innta detaljerte bestemmelser om myndighetsfordeling, avgrensningskriterier m.v. direkte i lovteksten.

Bestemmelsen presiserer også at brannvesenet i tillegg til feiing skal sørge for å utføre kontroll av fyringsanlegg. Feiervesenet som egen organisasjon innen brannvesenet vil ikke lenger fremgå av loven. Det forutsettes at kommunene kan organisere denne tjenesten som de selv ønsker.

Til § 20 Fullmakter ved brann og andre ulykkessituasjoner

Bestemmelsen videreføre i stor grad eksisterende bestemmelser i brannvernlovens kap. 3 om brannsjefens fullmakter, men fremstår nå i en mer konsentrert og samlet form i èn bestemmelse.

Etter nr.1 slås det fast at den som leder brannvesenet har den faglige ledelsen av brannbekjempelsen ved alle branner. Funksjonen ivaretas i egenskap av fagleder brann. Politiet er skadestedsleder (SKL) og ivaretar alminnelig ordenstjeneste og trafikkavvikling i egenskap av fagleder orden.

I branntilfeller hvor liv eller helse er truet vises det til gjeldende bestemmelser og instrukser om ansvar for og organisering av redningstjenesten. Hovedredningssentral (HRS) eller lokal redningssentral (LRS) leder og koordinerer aksjonen. Politiet plikter å ivareta skadestedsledelsen, og SKL leder på vegne av politimesteren/redningsledelsen all innsats på skadestedet. Alt personell på skadestedet er underlagt skadestedslederen.

Lederen av brannvesenet er skadestedsleder, og innehar ordensmyndighet, inntil politiet ankommer skadestedet.

Bestemmelsen innebærer også at den som leder innsatsen med grunnlag i avtale som nevnt i § 17 har disse fullmakter. Ellers ville det i praksis bety at innsatsleder ikke ville kunne gjennomføre sine oppgaver på en fullgod måte. Det er imidlertid en forutsetning at kriterier for offentlig myndighetsutøvelse er klart presisert i avtalen, og at det foreligger en klar myndighetsoverføring fattet av formelt kompetente kommunale organer (i praksis kommunestyret).

De oppgaver som spesifiseres i bestemmelsen legges direkte til lederen av brannvesenet. På disse områder er det således ikke ment å være nødvendig med særskilt bemyndigelse fra kommunestyre/administrasjonssjef. Ved utrykninger hvor lederen av brannvesenet ikke er til stede, tilligger de samme fullmakter den som leder utrykningen, herunder den som leder innsatsen med grunnlag i avtale som nevnt i § 17.

Til § 21 Særskilte brannobjekter

Bestemmelsen videreføre prinsippet i dagens brannvernlov § 22, men inneholder færre eksempler på hvilke typer objekter som er omfattet. Bestemmelsen er ment å omfatte ethvert objekt eller område m.v. hvor en brann kan medføre mer enn alminnelig risiko for tap av liv eller skader på helse, miljø eller materielle verdier. Den noe mer generelle ordlyden i forslaget er således ikke ment å representere en innskrenkning i forhold til den gamle brannvernloven. Bestemmelsen er imidlertid begrenset til brannsituasjoner, og identifikasjonen vil danne utgangspunktet for hvilke objekter brannvesenet skal føre obligatorisk tilsyn med. Det legges opp til at kommunen ved identifikasjonen av tilsynsobjektene må kunne utvise et visst skjønn etter de lokale behov, men det forutsettes også at sentral tilsynsmyndighet, for å sikre en viss grad av likebehandling over hele landet, etablerer mer detaljerte kriterier for hvilke typer objekter som normalt forutsettes å være omfattet av bestemmelsen. Loven er ikke ment å være til hinder for at det kan tas hensyn til

sekundærvirkningene av en brann (f.eks. et giftutslipp) ved utvelgelsen av de særskilte brannobjektene.

Bestemmelsen tillegger kommunen som sådan ansvaret for at tilsynet gjennomføres. I gjeldende brannvernlov er dette ansvaret lagt direkte til brannsjefen, mens lovutkastet legger til grunn at lederen av brannvesenet gjennomfører tilsynet i medhold av delegert myndighet fra kommunestyret via administrasjonssjefen, i samsvar med kommunelovens prinsipper. Gjennom lovens § 23 kan den sentrale tilsynsmyndighet også føre tilsyn med hvordan kommunene følger opp brannsikkerheten i objekter omfattet av §§ 21 og 22 hvor kommunen selv er eier eller bruker, og eventuelt fatte vedtak om tiltak for å bedre denne.

Dersom kommunene ønsker at det skal gjennomføres tilsyn i andre bygninger enn det som er omfattet av første ledd, kan de fatte vedtak om dette enten i form av et enkeltvedtak eller gjennom lokal forskrift. Bestemmelsen presiserer at det er kommunestyret selv som skal fastsette en slik lokal forskrift.

Til § 22 Ytterligere sikringstiltak og beredskap

Bestemmelsen videreføre r prinsippet fra eksisterende brannvernlov § 25 om at kommunestyret kan pålegge ytterligere krav til vern mot brann for særskilte objekter, områder o.l. når dette finnes påkrevd. Dette vil gjelde krav til bygningsmessige og andre tekniske tiltak for å bedre brannsikkerheten. Det forutsettes at slike vedtak fattes av kommunestyret selv, idet det her dreier seg om vedtak som kan ha store økonomiske konsekvenser.

Videre presiserer bestemmelsen at det for bestemte objekter som representerer en spesiell risiko også kan kreves at objektets eier etablerer en egen beredskap eller bekoster en nødvendig styrking av det kommunale brannvesen. Slike vedtak må imidlertid fattes av Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. Det normale vil være at direktoratets vedtak fattes på bakgrunn av en konkret henvendelse fra den enkelte kommune. Eksempler på objekter hvor slike pålegg vil kunne være aktuelle er tunneler, underjordiske trafikkanlegg for øvrig, større kjøpesentre og objekter og innretninger som er spesielt sårbare og vitale i den samfunnsmessige infrastruktur. Normalt vil krav til beredskap ved virksomheter være regulert av § 30, og det er ikke forutsetningen at § 22 og § 30 skal benyttes sammen overfor virksomhetene. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det med lovutkastets vide definisjon av virksomhet vil kunne forekomme virksomheter som ikke er omfattet av kriterier som nevnt i § 30, og hvor det på grunn av den foreliggende risiko vil kunne være aktuelt å fatte vedtak i det enkelte tilfelle i medhold av § 22. Bestemmelsen åpner for øvrig adgang for kommunen til å fastsette sikringstiltak i forbindelse med større arrangementer, herunder krav til den ansvarshavende. Se også kommentar til § 15.

Til § 23 Særskilte brannobjekter hvor kommunen er eier eller bruker

Kommunens dobbeltrolle som både eier og tilsynsmyndighet av særskilte brannobjekt, gjør det nødvendig å etablere ordninger som kan styrke tilliten til at det offentlige som eier av bygninger også følger de gjeldende brannvernkrav. Erfaring har vist at enkelte kommuner noen ganger velger å unnlate eller å utsette gjennomføringen av brannsikringstiltak ved objekter hvor kommunen selv er eier eller bruker. Det er normalt argumentet om motstridende

prioriteringer innenfor begrensede økonomiske rammer som er hovedbegrunnelsen for slik manglende oppfølgning. Med de store konsekvenser for tap av menneskeliv og verdier som kan bli resultatet av en brann i et særskilt brannobjekt, mener utvalget at det er viktig å ha mulighet for å gripe inn overfor kommuner som ikke oppfyller de krav som stilles. Bestemmelsen etablerer en mekanisme for å tilfredsstille dette hensyn gjennom et krav om at kommunen må kunne dokumentere overfor sentral tilsynsmyndighet hvordan kommunen har gjennomført slikt tilsyn og hvordan dette er fulgt opp. Bestemmelsen forutsetter ikke nødvendigvis at sentral tilsynsmyndighet skal føre et detaljert årlig tilsyn med alle landets kommuner på dette området, men forutsetter at denne type dokumentasjon skal foreligge sammen med den øvrige dokumentasjonen som sentral tilsynsmyndighet vil legge til grunn i sitt internkontrollbaserte tilsyn. Dersom tilsynet med dokumentasjonen gir indikasjoner på at enkelte kommuner ikke oppfyller sine forpliktelser, vil sentral tilsynsmyndighet kunne gå inn i den enkelte sak og eventuelt fatte vedtak og benytte de gjeldende reaksjonsmidler. Dessuten forutsettes det at sentral tilsynsmyndighet med grunnlag i erfaringer fra tilsynet etter bestemmelsen kan etablere et mer omfattende tilsyn overfor de kommuner som viser en vedvarende mangelfull oppfølgning.

Til § 24 Samarbeid mellom kommuner

Loven etablerer et nytt prinsipp om at kommunene innen en region har en*plikt* til å samarbeide om løsningen av brannvesenets oppgaver med sikte på økt slagkraft og en best mulig utnyttelse av kompetanse og ressurser. Loven forutsetter at kommunene selv finner frem til de beste måtene for slikt samarbeid. Imidlertid videreføres kravet om at departementet kan pålegge kommuner slikt samarbeid dersom den sentrale tilsynsmyndighet gjennom sin tilsynsvirksomhet finner at kommuner ikke oppfyller samarbeidskravet.

Bistandsplikten overfor andre kommuner ved branner og ulykker som den enkelte kommune ikke klarer å håndtere med egne ressurser videreføres. Plikten utløses når den som leder innsatsen på brann- eller ulykkesstedet ber om bistand. Forutsetningen for å yte bistand er som tidligere at dette ikke svekker vedkommende kommunes egen beredskap vesentlig.

Til § 25 Nødalarmeringssentral

Eksisterende brannvernlov har ingen konkrete bestemmelser om etablering og drift av nødalarmeringssentraler. Bestemmelsen tar derfor sikte på å etablere en uttrykkelig hjemmel for krav om slik etablering og for krav om at kommunene i en region som fastsettes av sentral tilsynsmyndighet skal slutte seg til sentralen. Bestemmelsens annet ledd stiller funksjonsrettede krav til hva sentralen forventes å kunne utføre og kvaliteten på disse tjenester. Det forutsettes at kostnadene ved opprettelse og drift bæres av de deltagende kommuner i fellesskap etter nærmere avtale mellom de enkelte kommuner og vertskommunen. Ved uenighet i denne forbindelse fatter fylkesmannen endelig avgjørelse, jfr. utkastets § 39.

Til § 26 Tjenesteplikt i brannvesenet

Bestemmelsen tilsvarer i det alt vesentlige § 8 annet og tredje ledd i dagens brannvernlov. Imidlertid ønsker man ikke lenger å spesifisere på hvilken måte

kommunen ordinært skal *rekruttere* personell til brannvesenet. Bestemmelsen slår ellers fast at enhver myndig person bosatt i en kommune av kommunen kan pålegges tjenesteplikt i brannvesenet når dette er nødvendig. Bestemmelsen gjelder generelt, men det forutsettes at den ikke tas i bruk med mindre det ikke er mulig å rekruttere personell ad frivillig vei eller når andre situasjoner fører til at brannvesenet ikke blir i stand til å gjennomføre sine oppgaver i overensstemmelse med brannordningens forutsetninger. Det må også tas hensyn til at en eventuell utskrivning ikke vil svekke andre beredskapsorganisasjoner, for eksempel sivilforsvaret eller industribedrifter som har krav til egenberedskap etter denne eller annen lovgivning. Ved slik pålagt tjenesteplikt inntrer kommunens alminnelige arbeidsgiveransvar med de plikter dette innebærer blant annet for opplæring, sikringstiltak m.m.

Til § 27 Politiattest

Bestemmelsen viderefører kravet fra den gamle brannvernlovens § 8 siste ledd.

9.5 Virksomheters plikter

9.5.1 Generell kommentar til kapittel V

I dette kapittelet stilles det grunnleggende krav til virksomhet når det gjelder å forebygge og bekjempe brann og eksplosjon, herunder ulykker med brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer samt ved transport av farlig gods på veg og jernbane. Loven utgjør således det formelle grunnlaget for regulering av og tilsyn med brann- og eksplosjonssikkerhet generelt og i forhold til omfattende grupper farlige stoffer med tilhørende utstyr og innretninger med til dels stort risikopotensiale.

Utover de generelle kravene til aktsomhet, forebyggende sikringstiltak og vedlikehold, samt systematisk HMS-arbeid i kap III, stilles det ellers i loven ikke noen eksakte tekniske krav til virksomhet som håndterer eller oppbevarer farlige stoffer som er omfattet av loven. Dette er en vesentlig endring i forhold til gjeldende lover om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer, som på flere punkter er meget detaljerte. Det legges derfor til grunn at det vil være behov for fastsettelse av mer detaljerte forskrifter til utfylling av loven i medhold av § 4. I tillegg vil eksisterende forskrifter på en del områder bli videreført, med eventuelle justeringer. Slike forskrifter vil også kunne inneholde nærmere bestemmelser om oppgavefordeling m.m. mellom sentral og lokal tilsynsmyndighet i forbindelse med tilsynet med virksomheter.

De krav som i dette kapittel er inntatt for virksomhetenes vedkommende er grunnleggende krav som er helt vesentlige i forhold til brannsikkerhet generelt og i forhold til enhver omgang med farlige stoffer. Dette fører til en viss parallellhjemling i forhold til i første rekke arbeidsmiljøloven, forurensningsloven og dels til forskriften om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter. Dette er imidlertid tilfelle også i forhold til de eksisterende lovene, som faktisk må anses delvis å være en mer spesifikk utfylling av en del av de generelle krav som følger av arbeidsmiljøloven som en paraplylov i forhold til all virksomhet. De bestemmelsene i de gamle lovene som har mer generell anvendelse *utover* virksomhet, forutsettes fanget opp av bestemmelsene i lovutkastets kap. II og III. Det vil også være mulig å fastsette mer spesifikke forskrifter om dette i medhold av forslagets § 4.

Når det gjelder terminologien i dette kapittel, vil utvalget peke på at § 28 eksplisitt presiserer at det er ledelsen som har ansvaret for ivaretagelsen av sikkerheten. De øvrige bestemmelser benytter uttrykket «virksomhet» ut fra den forutsetning som er etablert gjennom § 28.

9.5.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel V

Til § 28 Ledelsens overordnede ansvar for sikkerhet

Første ledd presiserer det grunnleggende krav om at det er *ledelsen* i virksomheten som har det overordnede ansvar for ivaretagelsen av sikkerheten på alle de områder som omfattes av loven. Ledelsens ansvar gjelder i alle faser av virksomhetens livssyklus, det vil si fra planlegging, bygging, utprøving og drift til avvikling. Kravene til ledelsen av virksomhet i det kapittel vil også kunne suppleres av andre bestemmelser i loven som retter seg mot for eksempel eier og bruker av bygning m.v.

I annet ledd er det krav om at i virksomhet med de typer farlige stoffer som omfattes av loven gjelder ledelsens ansvar både i forhold til de arbeidstakere, til tredjeperson, miljøet og omgivelsene forøvrig. For slike virksomheter vil det faktiske innholdet i ledelsens ansvar være å sørge for at risikoen forbundet med virksomheten blir så lav som mulig. For å oppnå dette, må virksomheten oppfylle de tekniske og organisatoriske krav som er fastsatt av myndighetene og eventuelle tilleggskrav som virksomheten selv måtte ha definert. I stedet for eller i tillegg til mer tradisjonelle tekniske og organisatoriske krav, kan myndighetene når det måtte være behov for det også fastsette mer spesifikke kvalitative eller kvantitative risikokriterier som virksomhetene må dokumentere at de oppfyller. Alternativt kan myndighetene overlate til den enkelte virksomhet selv å definere slike kriterier, som tilsynsmyndighetene så legger til grunn for sitt tilsyn med denne. Lovutkastet legger således til grunn at tilsynet skal være risikobasert, med en stor grad av fleksibilitet når det gjelder kravsetting og oppfølgning fra tilsynsmyndighetene i forhold til de enkelte virksomhetene. Det vil naturligvis alltid være tale om å finne en balanse mellom sikkerhetsgevinsten og kostnadene for gjennomføringen av tiltakene.

Begrepet «håndtering» er ment å omfatte alle former for aktiv eller passiv omgang med de aktuelle farlige stoffer, herunder oppbevaring, tilvirkning, bearbeiding, forbruk eller annen bruk av farlige stoffer, transport, fylling, tapping, handel, erverv, innførsel, utførsel, overføring, overlatelse av eksplosiv vare, demontering og destruksjon av ammunisjon o.l. Ledelsens ansvar er således knyttet opp mot alle de forhold som tilsynsmyndighetene finner grunn til å regulere ut fra den risiko som er forbundet med de aktuelle stoffer. Det er sagt uttrykkelig i tredje ledd at ledelsen skal sørge for at alle arbeidstakere og underkontraktører gis nødvendig opplæring, slik at de kan gjennomføre arbeidsoppgavene sine på en forsvarlig måte, og at de får opplysninger om forholdsregler ved brann og andre ulykkessituasjoner.

Til § 29 Sikringsfelt

Bestemmelsen videreføre kravet etter lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer om at det som hovedregel skal være et sikringsfelt rundt anlegg og innretninger med farlige stoffer som utgjør en særlig risiko. Sikringsfeltet skal sikre tredjeperson mot konsekvensene av ulykker ved virksomheten, og skal samtidig sikre virksomheten mot aktiviteter i naboskapet

som kan få betydning for sikkerheten. Paragrafen utfyller eksisterende bestemmelser om arealplaner osv. i plan- og bygningsloven.

Bestemmelsen angir ikke hva som anses å være en særlig risiko. Dette forutsettes nærmere definert av den sentrale tilsynsmyndighet i medhold av bestemmelsens siste ledd. Virksomheten må vurdere sin risiko i forhold til kriteriene, og dersom det er klart at den vil være omfattet av disse, må det treffes de nødvendige tiltak med henblikk på å få etablert et sikringsfelt. Dette vil innebære kontakt mot både kommunale myndigheter, grunneiere og mot sentral tilsynsmyndighet, ettersom etableringen av sikringsfeltet innebærer elementer knyttet til både plan- og reguleringsmessige, privatrettslige og sikkerhetsmessige forhold.

Virksomheten må fremme forslag til sikringsfelt med tilhørende rådighetsbegrensninger overfor sentral tilsynsmyndighet og ta utgangspunkt i de kriterier som er fastsatt i medhold av bestemmelsens fjerde ledd. Risikoanalyse vil kunne være et viktig dokumentasjonsgrunnlag for virksomhetenes forslag. Sentral tilsynsmyndighet definerer på grunnlag av sin gjennomgang av forslaget sikringsfeltets utstrekning og rådighetsbegrensninger.

Sentral tilsynsmyndighets bestemmelse av sikringsfeltets utstrekning og rådighetsbegrensninger er imidlertid ikke tilstrekkelig for å få dette formelt etablert. Selve etableringen av sikringsfeltet må gjennomføres av kommunen som et vedtak i plan- og reguleringssammenheng. Sikringsfeltet må stadfestes i kommuneplanens arealdel og inntas i reguleringsplanen. Sikringsfeltet med rådighetsbegrensninger bør tinglyses. Det understrekes at kommunen gjennom sin myndighet etter plan- og bygningsloven har full kontroll til selv å avgjøre hvorvidt en virksomhet skal kunne etableres eller ikke, selv om den sentrale tilsynsmyndighets kriterier måtte være oppfylt.

Dersom virksomheten selv ikke er eier av de arealer som båndlegges, kan sikringsfeltet og rådighetsbegrensningene erverves gjennom avtale med grunneier eller gjennom ekspropriasjon etter oreigningsloven eller plan- og bygningsloven. Dersom virksomheten selv ikke eier sikringsfeltet, må den ha en selvstendig plikt til å følge med på de aktiviteter som foregår innenfor sikringsfeltet etter at dette er etablert, og rapportere til tilsynsmyndighetene om aktivitet som er uforenlig med de fastsatte rådighetsbegrensningene.

I og med at etablering av sikringsfelt er en relativt kompleks prosedyre, og dessuten kan føre til relativt store kostnader for virksomheten, er det nødvendig med nær kontakt mellom sentral tilsynsmyndighet, den aktuelle kommune og virksomheten gjennom hele saksbehandlingen.

Kravet om sikringsfelt omfatter kun stasjonær virksomhet, det vil si at transport faller utenfor. Stasjonær virksomhet vil imidlertid omfatte transportrelaterte innretninger og anlegg, for eksempel havner, omlastingsterminaler og skiftestasjoner. Transport innenfor en etablert bedrifts område blir også å oppfatte som stasjonær virksomhet. Rørledninger med tilhørende installasjoner er også omfattet av bestemmelsen.

Bestemmelsen presiserer i fjerde ledd at det kan fastsettes nærmere kriterier for sikkerhetsavstander og tilhørende rådighetsbegrensninger. Dette innebærer blant annet at det må kunne fastsettes kriterier for «akseptabel risiko» (akseptkriterier) i områdene rundt anlegg som kan representerer en fare, som tilsynsmyndighetene kan legge til grunn for sin vurdering av sikringsfeltets utstrekning og hvilke restriksjoner som skal gjelde for arealbruken innenfor dette. I driftsfasen vil virksomhetens oppfyllelse av kriteriene være gjenstand for tilsyn.

I enkelte situasjoner vil det ikke være mulig å etablere et sikringsfelt uten at dette fører til urimelige kostnader eller urimelige inngrep i eksisterende virksomhet. Bestemmelsens siste ledd tar sikte på denne type situasjoner, hvoretter sentral tilsynsmyndighet kan bestemme at tekniske og organisatoriske tiltak ved en virksomhet helt eller delvis kan erstatte sikringsfelt.

I og med at forurensningsloven gjennom kravet til forsvarlig miljøkvalitet også omfatter liv og helse, foreslår utvalget at bestemmelser om sikringsfelt også inntas i denne slik at man sikrer identiske krav for virksomhet med andre farlige stoffer enn de som omfattes av lovutkastet. Det legges til grunn at det kan være aktuelt med en særskilt forskrift fastsatt med hjemmel både i den nye loven og forurensningsloven, som regulerer sikringsfelt-problematikken på en helhetlig måte.

Til § 30 Beredskapsplikt

Første ledd slår fast at virksomhet som utgjør en særskilt brannrisiko og/eller som håndterer farlige stoffer som omfattes av loven må sørge for å etablere en egenberedskap i tilfelle brann og andre ulykker. Kravet gjelder imidlertid bare dersom virksomheten omfattes av kriterier som fastsettes av sentral tilsynsmyndighet. Bestemmelsen oppstiller også krav om varslings- og innsatsplaner, øvelser og krav om samordning i forhold til offentlig beredskap, herunder brannvesen, politi, helsevesen m.fl. Beredskapen må også tilpasses den særlige risiko som virksomheten representerer. Kravet om slik beredskap i virksomheten forutsettes samordnet med Statens forurensningstilsyn, Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon og andre som måtte stille beredskapskrav til virksomheter. Beredskapen etter denne bestemmelse forutsettes å være et supplement til den offentlig etablerte beredskap.

Bestemmelsen omfatter også virksomhet som transporterer farlig gods. Det sier seg imidlertid selv at beredskapskrav i denne sammenheng først og fremst vil knytte seg til visse utstyrskrav til kjøretøyet og til opplæring av sjåfører med hensyn til hvordan man skal forholde seg ved relevante ulykkessituasjoner. Slike krav er nedfelt i regelverket for transport av farlig gods.

Annet ledd gjelder spesielt for virksomheter som håndterer brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer og som representerer en storulykkesrisiko. Bestemmelsen etablerer et krav om at beredskapen ved slik virksomhet også skal dekke nærområdene rundt virksomheten i en avstand som fastsettes av sentral tilsynsmyndighet. Kravet vil være knyttet til ulykkessituasjoner som den offentlig etablerte beredskap ikke kan forutsettes å dekke alene som følge av det mulige store omfang av ulykken, eller på grunn av de farlige stoffenes særlige egenskaper. Gjennom begrensningen av den utvidede beredskapsplikten til «nærområder», menes de eksterne områder som umiddelbart rammes ved en storulykke på virksomhetens område eller i forbindelse med en farlig gods transport i nærheten av virksomheten. Den endelige geografiske avgrensning forutsettes fastsatt av sentral tilsynsmyndighet med grunnlag i aktuelle ulykkescenarier som forutsettes fremlagt av virksomheten.

Bestemmelsen understreker prinsippet om at den som skaper en risiko må betale for tiltak for å eliminere risikoen til et akseptabelt nivå.

Til § 31 Plikt til rapportering og oppfølging

Bestemmelsen etablerer en plikt for virksomheter til å etablere egnede rutiner for intern «tilløpsregistrering» og rapportere uhell og ulykker, eventuelt nesten-ulykker til Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern i samsvar med prosedyrer som fastsettes av direktoratet. Sistnevnte innebærer at det vil være opp til direktoratet å etablere hensiktsmessige prosedyrer og rapporteringskriterier, slik at det blir en fornuftig avgrensning av hvilke typer situasjoner som skal rapporteres, og som ikke blir unødig byrdefulle for industrien. Hensikten er at direktoratet skal få muligheter til å følge sikkerhetsstandarden og ulykkesfrekvenser og -typer innen de enkelte virksomheter og bransjer for derved å gi et bedre grunnlag for prioritering av tilsyn, regelverksutvikling og andre tiltak.

Bestemmelsen oppstiller også et selvstendig krav for virksomhetene til å gjennomføre en granskning når det har skjedd en ulykke eller uhell, samt å underrette direktoratet om resultatet og de tiltak man vil gjennomføre for å unngå lignende hendelser. Bestemmelsen er ikke til hinder for at direktoratet alene eller i samarbeid med andre offentlige myndigheter gjennomfører selvstendig granskning av inntrufne ulykker.

Til § 32 Særskilt informasjonsplikt for virksomhet med storulykkespotensiale

Bestemmelsen lovfester et krav om større åpenhet i forhold til naboskapet rundt anlegg som kan utgjøre en fare for storulykke. Dette gjelder både informasjon om pågående aktiviteter, tilhørende risiko og forholdsregler ved ulykkessituasjoner. Slik informasjon skal gis i lettfattelig form og jevnlig oppdateres. Dette er en utvidet plikt for virksomheten i forhold til dagens situasjon. Det understrekes at det her dreier seg om forhåndsinformasjon, og at informasjon om særskilte tiltak og forholdsregler under en ulykke gis av aksjonsledelsen.

Til § 33 Uttalerett for befolkningen om virksomhet med storulykkespotensiale

Bestemmelsen gir publikum i nærheten av en planlagt virksomhet med storulykkespotensiale en utvidet adgang til å påvirke beslutninger om lokalisering av ny virksomhet med storulykkespotensiale og tilhørende sikringstiltak og beredskap. Det samme gjelder i forhold til eksisterende virksomhet for så vidt gjelder sikringstiltak og beredskap. Det vil være naturlig at uttaleretten sikres gjennom allerede etablerte medvirkningsmekanismer fastsatt i plan- og bygningslov, offentlighetslov, forurensningslov m.fl., men forutsetter i tillegg en mer aktiv oppfølgning både fra virksomhetenes og myndighetenes side overfor befolkningen i områdene rundt en slik virksomhet. Bestemmelsen forutsettes i nødvendig utstrekning utfylt av forskrifter.

9.6 Arbeidstakeres plikter

9.6.1 Generell kommentar til kap. XI

Lovens systematikk er bygget opp rundt de plikter som de enkelte pliktsubjekter har. Arbeidstakerne er å anse som selvstendige pliktsubjekter etter loven, selv om dette er som en følge av et ansettelsesforhold i virksomhet.

Til § 34 Arbeidstakere

Bestemmelsen understreker det selvstendige ansvar som påligger alle arbeidstakere til å gjennomføre arbeidsoppgavene i samsvar med gjeldende sikkerhetsbestemmelser, både lov- og forskriftsfestede og interne prosedyrer, samt å samarbeide med ledelsen for å fremme sikkerheten i virksomheten.

9.7 Krav til produkter og merking

9.7.1 Generell kommentar til kapittel VII

Dette kapittel etablerer visse grunnleggende krav som knytter seg til de produkter som reguleres av loven, jfr. kommentarene til § 2.

9.7.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel VII

Til § 35 Krav til produkter

Bestemmelsen slår fast at ansvaret for sikre og formålstjenlige produkter påligger både produsenter, leverandører, importører og markedsførere. Kravet til produkter går lenger enn produktkontrolloven i og med at også formålstjenlighet er omfattet. Dette betyr for eksempel at Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern vil kunne stille krav til funksjonaliteten ved røykvarslere, sprinkleranlegg, håndslokkere, personlig verneutstyr m.m., det vil si produkter som normalt ikke utgjør en forbrukerrisiko.

Til § 36 Merking

Bestemmelsen omfatter enhver form for nødvendig merking, f.eks. advarsels- og faremerking, CE-merking og transportmerking. Kravene vil omfatte enhver innretning som enten i seg selv eller på grunn av sitt innhold forutsettes merket. CE-merket er eksempelvis bare en bekreftelse på at produktet tilfredsstiller visse grunnleggende sikkerhetskrav fastsatt i EU-direktiver, mens advarsels- og faremerking gjennomføres på grunn av innholdets farlige egenskaper. Krav om faremerking av forbrukerprodukter, f.eks. fyrverkeri, forutsettes derfor normalt hjemlet i produktkontrolloven, jfr. kommentaren til § 2. Bestemmelsen forutsetter at de detaljerte krav til merking fastsettes i forskrifter.

9.8 Gebyr og kompensasjon m.m

9.8.1 Generell kommentar til kapittel VIII

Dette kapittel inneholder alle lovens bestemmelser som knytter seg til økonomiske forhold, det være seg gebyrer for tilsyn eller kompensasjon for deltagelse i innsats, rekvirert materiell m.m.

9.8.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel VIII

Til § 37 Gebyr

Bestemmelsen videreføre ordningen i lovene om brannfarlige varer m.v. og eksplosive varer med avgift for tilsyn etter loven. I utkastet benyttes begrepet gebyr, da det her først og fremst vil være tale om betaling for de forebyggende tilsynsoppgaver som myndighetene gjennomfører. Forslaget legger til grunn

at det er departementet som skal fastsette at slikt gebyr skal kunne kreves. Gebyret er ikke ment å dekke mer enn de faktiske kostnadene ved tilsynet. Bestemmelsen går lenger enn de tre gamle lovene på brannvernområdet ved at den åpner for at det kan kreves gebyr også for tilsyn som utføres av det kommunale brannvesen. Det forutsettes dessuten i annet ledd at kommunene gjennom lokal forskrift selv kan fastsette slike selvkostbaserte gebyrer for brannvesenets gjennomføring av feiing. Brannvesenets oppgaver i akuttfasen er ikke ment å skulle gebyrlegges. For frivillige servicetjenester som en kommune tillegger brannvesenet, kan kommunen selv fastsette betalingssatser.

Til § 38 Erstatning for deltakelse i brannvesenets rednings- og slokkearbeid

Bestemmelsen viderefører de grunnleggende prinsipper om at tvangsmessig deltagelse i innsats og ethvert inngrep eller rekvisisjon fra brannvesenets leder i denne forbindelse skal kompenseres fullt ut, men er forenklet vesentlig i forhold til eksisterende brannvernlovs §§ 29-31. Det forutsettes at kommunen har en plikt til å yte slik kompensasjon umiddelbart i første hånd, selv om slik kompensasjon eventuelt også kan kreves gjennom forsikringsoppgjøret for den aktuelle brann eller ulykke. Det anses mest hensiktsmessig at de mer detaljerte kompensasjonsbestemmelser fastsettes i forskrift.

Til § 39 Kompensasjon og utgiftsfordeling mellom kommuner

Bestemmelsen samler en del av bestemmelsene om utgiftsfordeling mellom kommuner i gjeldende brannvernlovs §§ 30 og 32. Det vil selvsagt være adgang for to eller flere kommuner å avtale at kompensasjonsreglene kommunene imellom skal være annerledes enn fastsatt i loven.

9.9 Reaksjonsmidler og klageadgang

9.9.1 Generell kommentar til kapittel IX

Disse bestemmelser tilsvarer i det alt vesentlige forslaget til samordnede bestemmelser om reaksjon i hjemmelslovene for forskriften om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

9.9.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel IX

Til § 40 Pålegg og forbud mot bruk

Bestemmelsen gir tilsynsmyndighetene adgang til å gi de pålegg som er nødvendige for å kunne gjennomføre loven og forskrifter fastsatt med hjemmel i denne. Bestemmelsen gir også adgang for tilsynsmyndighetene til på nærmere angitte forutsetninger å fastsette forbud mot bruk av en bygning, et produkt eller en innretning m.v. som er underlagt tilsyn. Bestemmelsen gir tilsynsmyndighetene rett til å kreve bistand fra politiet for å sikre gjennomføringen av påleggene.

Til § 41 Tilbakekall av produkt

Bestemmelsen tar sikte på etablere en klar hjemmel for tilsynsmyndigheten til å tilbakekalle et produkt fra markedet dersom dette viser seg ikke å til-

fredsstille sikkerhetsmessige eller andre krav som er satt til dette gjennom lov eller forskrift.

Til § 42 Tvangsmulkt

Denne bestemmelsen får nå et generelt anvendelsesområde, fra tidligere å bare gjelde for brannvernloven. Dessuten innfører den et nytt prinsipp om at tvangsmulkt også kan fastsettes som en engangssum for enkeltstående overtredelser. I likhet med forurensningsloven innebærer utkastet at tvangsmulkt også skal kunne fastsettes før overtredelse av loven er oppdaget, det vil si at selve overtredelsen av f.eks. et vilkår i en tillatelse utløser betalingsplikten dersom tvangsmulkten er direkte knyttet til vilkåret.

Til § 43 Tvangsfullbyrdelse

Bestemmelsen sikrer at tilsynsmyndighetene skal kunne tvangsgjennomføre ikke oppfylte pålegg etter utløpet av den frist som er satt for oppfyllelse. Slik tvangsgjennomføring kan da utføres for eiers m.v. regning. Bestemmelsen gir tilsynsmyndigheten rett til å kreve bistand fra politiet for å sikre gjennomføringen av slike pålegg. Siste ledd hjemler tvangsgjennomføring straks dersom forholdet åpenbart kan lede til brann, eksplosjon eller annen ulykke.

Til § 44 Klage

Bestemmelsen legger opp til en klageordning som baserer seg på forvaltningslovens system med ett-trinns klageadgang. Dette innebærer at departementet er klageinstans for vedtak som fattes av den sentrale tilsynsmyndigheten eller av andre som måtte være tillagt vedtaksfullmakt etter § 6 annet eller tredje ledd. Det legges opp til at det er Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern som skal være klageinstans for vedtak fattet av kommunestyret selv eller når fylkesmannen måtte ha fattet vedtak i medhold av § 39. For øvrige vedtak fattet av kommunen gjelder den generelle regel i forvaltningslovens § 28 annet ledd, det vil si at kommunestyret eller en særskilt klagenemd er klageinstans.

Til § 45 Straff

Bestemmelsen er selvforklarende. Utvalget har ikke funnet grunn til å endre strafferammen. Overtredelser av loven vil normalt også rammes av andre straffebud i straffeloven.

I annet ledd presiseres at det også vil være straffbart å hindre tilsynsmyndighetene i gjennomføringen av tilsyn etter loven.

9.10 Overgangsbestemmelser og ikrafttredelse

9.10.1 Generell kommentar til kapittel X

Dette kapittelet inneholder de nødvendige tilpasninger mellom den gamle lovgivningen og den nye loven.

9.10.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene i kapittel X

Til § 46 Overgangsbestemmelser

Bestemmelsen gir nødvendige overgangsordninger for tillatelser, forskrifter m.v. etter den gamle lovgivningen.

Til § 47 Ikrafttredelse

Loven vil forutsette en del nye forskrifter som må være på plass før loven kan settes i kraft, og den forutsettes derfor å tre i kraft etter Kongens nærmere bestemmelse.

Til § 48 Oppheving av/endring i andre lover m.v

Bestemmelsen trekker opp den nye lovens forhold til øvrig eksisterende lovgivning.

Kapittel 10

Forslag til endringer i annet lovverk

10.1 Forslag til endringer i lov 11. juni 1976 om kontroll med produkter og forbrukertjenester

Utvalget foreslår at produktkontrolloven gir uttrykkelig hjemmel for å hindre at brann- og eksplosjonsfarlige produkter og forbrukertjenester omsettes på markedet. I det følgende gjengis de aktuelle bestemmelser med endringsforslag kursivert:

§ 1. Lovens formål

Denne lov har til formål å forebygge at produkt medfører *brann, eksplosjon*, helseskade eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, eller støy og lignende.

Loven har videre til formål å forebygge at forbrukertjenester medfører *brann, eksplosjon eller* helseskade.

§ 3. Aktsomhetsplikt m.v.

Den som eier eller leder virksomhet som tilbyr forbrukertjenester, eller utfører arbeid i slik virksomhet, skal vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge at forbrukertjenesten medfører *brann, eksplosjon eller* helseskade

Den som eier eller leder virksomhet som tilbyr forbrukertjenester, plikter også å skaffe seg slik kunnskap som er nødvendig for å kunne vurdere faren for *brann, eksplosjon eller* helseskade.

§ 4. Myndighet for Kongen.

Når det finnes påkrevet for å forebygge at forbrukertjeneste medfører *brann, eksplosjon eller* helseskade, kan Kongen treffe vedtak om:

a) offentliggjøring av advarsels- eller sikkerhetsinformasjon
b) krav til kvalifikasjoner hos den som utfører arbeid knyttet til forbrukertjenesten
c) krav til driften
d) at forbrukertjeneste ikke kan tilbys uten godkjenning
e) forbud mot å tilby forbrukertjenesten

§ 6. Midlertidig forbud.

Når det finnes påkrevet for å vurdere produktets egenskaper, helserisiko *eller risiko for brann eller eksplosjon* ved forbrukertjenesten, og for å fastsette nærmere bestemmelser i henhold til § 4, kan det nedlegges forbud som nevnt i første ledd i inntil 6 måneder regnet fra det tidspunkt det foreligger tilstrekkelige opplysninger. Når særskilte grunner taler for det, kan et slikt forbud forlenges i ytterligere 6 måneder.

§ 6a. Tilbakekall m.v. av produkter og forbrukertjenester.

Kongen kan fatte vedtak etter denne paragrafen hvis det foreligger en uakseptabel risiko for at et produkt medfører *brann, eksplosjon,* helseskade eller miljøforstyrrelse som nevnt i § 1 første ledd, eller for at forbrukertjeneste medfører uakseptabel risiko for *brann, eksplosjon eller* helseskade.

§ 6b. Meldeplikt.

Produsent, importør eller distributør som får opplysninger som tilsier at produkt vedkommende markedsfører, utgjør en betydelig risiko for *brann, eksplosjon*, helse- eller miljøskader, skal straks informere produktkontrollmyndighetene om dette. Det samme gjelder den som eier eller leder virksomhet og som får opplysninger som tilsier at forbrukertjeneste vedkommende tilbyr, utgjør en betydelig risiko for *brann, eksplosjon eller* helseskader.

§ 8. Tilsyn

Tilsynsmyndigheten skal ha fri adgang til bygning, transportmiddel, lager, innretning, område m.v. hvor produkt som kan medføre virkning som nevnt i § 1, befinner seg, eller hvor forbrukertjeneste som kan medføre *brann, eksplosjon eller* helseskade.

10.2 Forslag til endringer i lov 13. mars 1981 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Utvalget har i *"Sikringsfelt og risikokriterier"* i pkt. 7.6.2 foreslått at det gjøres visse endringer i forurensningsloven. Nedenfor følger utvalgets forslag til endringer:

Nytt pkt. 4 i § 9 skal lyde:

4. båndlegging av arealbruk rundt faste og midlertidige anlegg som kan medføre en særlig risiko i forhold til omgivelsene og om tilhørende risikokriterier.

Bestemmelsens øvrige punkter forskyves.

Tilføyelse i § 16 første ledd:

(tilføyelsene i *kursiv*)

I tillatelse etter loven eller etter forskrift i medhold av loven kan det fastsettes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper. Det kan herunder fastsettes vilkår om beskyttelses- og rensetiltak, *om begrensninger i arealbruk med grunnlag i foreliggende risiko*, gjenvinning og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid.

10.3 Forlag til endringer i lov 18. juni 1965 (vegtrafikkloven)

I og med at den nye brann- og eksplosjonsvernloven er ment å gi det samlede hjemmelsgrunnlaget for bestemmelser om landtransport av farlig gods, med unntak av de krav som knytter seg til opplæring av fører, foreslår utvalget at vegtrafikklovens § 18 endres som følger:

1. Første ledd i vegtrafikklovens § 18 skal lyde:

I forbindelse med transport av gods som er farlig eller kan volde særlig ulempe (farlig gods) kan departementet gi forskrifter om lasting og lossing, om kontroll på veg og i bedrift samt om opplæring av kjøretøymannskaper.

2. Nåværende annet ledd oppheves.
3. Nåværende tredje ledd blir nytt annet ledd.

10.4 Forslag til endringer i lov 11. juni 1993 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven)

I og med at den nye brann- og eksplosjonsvernloven forutsettes å etablere det samlede hjemmelsgrunnlag for reguleringen av transport av farlig gods på jernbane, foreslår utvalget følgende endring i lov av 11. juni 1993 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven):

1. § 5 annet ledd oppheves.

Kapittel 11

Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Rammepreget lov – generelt.

Utvalget har i henhold til mandatet fremmet forslag til en rammepreget, funksjonell lov.

Lovforslaget innebærer en betydelig forenkling og fornying, i og med at de tre lovene lov om brannvern mv., lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk og lov om eksplosive varer, er slått sammen til en lov. Ut over dette er forslaget langt på vei en videreføring og modernisering av gjeldende rett.

De som har plikter etter loven er allmennheten, kommunene, virksomheter (private og offentlige), arbeidstakere, produsenter, leverandører, importører, og markedsførere. Forslaget er utformet som en rammelov som forutsettes utfylt av forskrifter på enkeltområder. Av den grunn vil lovforslaget i seg selv ikke utløse vesentlige økonomiske konsekvenser for de som har plikter etter loven. På mange områder er det med hjemmel i dagens lovgivning allerede forskrifter som fyller reguleringsbehovene både når det gjelder kommunenes og virksomhetenes plikter.

11.2 Konsekvenser for staten

11.2.1 Forvaltningsmyndighet

Lovforslaget innebærer at det må foretas en gjennomgang av eksisterende forskrifter og tilhørende veiledninger på brann- og eksplosjonsvernområdet, både når det gjelder struktur og innhold. Oppbyggingen/restruktureringen av regelverket må gjøres med sikte på bedre oversiktlighet og brukervennlighet. På en del områder må det utarbeides nye forskrifter. Mye av dette må gjøres før loven trer i kraft.

Videre fremmer utvalget forslag til endringer og justeringer i annet lovverk. Dette gjelder produktkontrolloven, forurensningsloven, vegtrafikkloven og jernbaneloven. Disse lovendringene vil føre til en bedre harmonisering og mer helhetlig regulering på de aktuelle områdene.

Når det gjelder bestemmelser om tilsyn (myndighetenes kontroll av om lov, forskrifter og enkeltvedtak etterleves, og eventuell reaksjon ved overtredelser), har utvalget i lovforslaget harmonisert disse bestemmelsene med annen helse-, miljø- og sikkerhetslovgivning. Dette vil gi bedret oversikt for virksomhetene, og legge til rette for ytterligere samordning av saksbehandlingen på myndighetssiden.

Lovforslaget innebærer ingen endringer når det gjelder brannvesenets tilknytningsform. Etablering og drift av brannvesen er fortsatt et kommunalt ansvar, og loven er derfor tilpasset prinsippene i kommuneloven. Statens oppgave i forhold til kommunene vil være å utarbeide forskrifter som skal regulere de forebyggende og beredskapsmessige oppgavene, samt føre tilsyn med kommunenes etterlevelse av disse.

11.2.2 Tilsynsmyndighet

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern er den sentrale tilsynsmyndighet etter loven. Dette er ingen endring i forhold til dagens lover. Sentral tilsynsmyndighet fører tilsyn med kommunenes oppfølgning av lovpålagte krav og med definerte områder knyttet til brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer og transport av farlig gods.

Avgrensningen av tilsynsoppgavene mellom statlig og kommunalt nivå forutsettes foretatt i forskrifter. Det forutsettes at det arbeides mot en bedre samordning av tilsynsvirksomheten på de områder som omfattes av loven. Dette vil bidra til en rekke administrative forenklinger for tilsynsmyndighetene og virksomhetene.

Lovforslaget legger opp til et risikobasert og systemrettet tilsyn. Spesielt pekes det på at det i lovforslaget ikke er detaljerte krav som regulerer de tilfeller det skal søkes om og gis tillatelser. I dagens lover om eksplosive varer og brannfarlige varer mv. er dette meget sentralt, noe som har ført til at tilsynsmyndighetene binder opp ressurser i unødig arbeid knyttet til søknadsbehandling i forbindelse med relativt ukompliserte og lite risikopregede forhold. Lovforslaget åpner således for vesentlige forenklinger og ressursbesparelser slik at tilsynsmyndighetene lettere vil kunne sette inn ressurser på områder der risikoen er størst.

Endringer i definisjonene av brannfarlige og eksplosive stoffer, samt innføring av begrepet tilstandsfarlige stoffer, gir en utvidelse av lovens virkeområde i forhold til dagens lovgivning. I den grad nye stoffer vil bli regulert nærmere i forskrifter og underlagt dedikert tilsyn, vil dette kunne få konsekvenser for tilsynsmyndighetene. Imidlertid vil denne merbelastning i det vesentlige fanges opp av de ressursbesparelser som er nevnt i forrige avsnitt og gjennom den større fleksibilitet som lovutkastet legger opp til.

På samme måte som idag, vil sentral tilsynsmyndighet også etter den nye loven gjennomføre tilsyn med kommunenes etterlevelse av loven slik det er beskrevet i kap. IV. I lovforslagets § 23 er det dessuten krav om at kommunene skal kunne dokumentere overfor sentral tilsynsmyndighet hvordan de gjennomfører tilsyn i sine egne bygninger m.v., og hvordan dette følges opp. Det er viktig at sentral tilsynsmyndighet får en bedret mulighet til å føre kontroll med kommunenes tilsyn med egne særskilte brannobjekt, for derved å sikre en bedre oppfyllelse av lovpålagte krav for denne type bygninger. Bestemmelsen er ment å etablere en ny og effektiv oppfølgningsmekanisme for sentral tilsynsmyndighet i sin tilsynsvirksomhet, noe som kan føre til en viss justering av selve tilsynsrutinene.

Utvalget forutsetter at sentral tilsynsmyndighet gir føringer for kommunene når det gjelder utøvelsen av tilsynet lokalt, både i forhold til det tradisjonelle brannsynet og i forhold til det som kommer inn under området brannfarlige, eksplosive og tilstandsfarlige stoffer. Lovforslaget legger opp til at sentral tilsynsmyndighet kan bistå kommunen i gjennomføringen av tilsynsoppgaver. Dette gjelder først og fremst ved tilsyn i teknisk kompliserte og store anlegg. I de tilfeller dette skjer, skal alle vedtak fattes av sentral tilsynsmyndighet. Utvalget vil påpeke at en slik ordning forutsetter at direktoratet selv må vurdere hvor mye ressurser som kan settes inn. Endringene i tilsynsfordelingen kan således føre til behov for endringer/omdisponeringer både i direktoratets og kommunenes tilsynsorganisasjon. Omleggingen vil bidra til et bedre tilsyn med slike objekter.

Ordningen i utkastets § 37 som hjemler en mulighet for departementet til å fastsette gebyr for tilsynsvirksomhet etter loven, innebærer at det fortsatt vil

være mulig med delvis gebyrfinansiering av sentral tilsynsmyndighets virksomhet, det vil si den del av virksomheten som knytter seg til gjennomføring av tilsyn.

11.2.3 Staten som eier av bygninger / særskilte brannobjekter

Staten er også eier av en rekke bygninger og objekter som vil omfattes av lovforslagets bestemmelser om særskilte brannobjekter og virksomheter generelt. Ikke minst gjelder dette større veg- eller jernbanetunneler. Utkastet åpner for at det kan stilles særskilte forebyggende og/eller beredskapsmessige krav til slike objekter, herunder at eier skal bekoste en styrking av den kommunale beredskap. Dette vil kunne føre til krav både av forebyggende og beredskapsmessig art, som staten som eier vil måtte bekoste. Effekten av dette vil være en bedring av sikkerheten. Se også *"Konsekvenser for virksomhet"* i pkt. 11.4, idet staten i forhold til bygging og drift av slike objekter vil kunne være å anse som en virksomhet.

11.2.4 Andre konsekvenser for staten

Loven vil nå gjelde for Forsvaret, med mindre noe annet er bestemt. Det innebærer i utgangspunkt at Forsvarets aktiviteter med de typer farlige stoffer som omfattes av forslaget, og bygninger m.v. vil være omfattet av loven og underlagt tilsyn. Forsvarets aktiviteter, kaserner m.v. har imidlertid allerede et høyt sikkerhetsnivå på linje med det som gjelder i det sivile samfunn, og det forventes derfor ikke at forslaget vil føre til større økonomiske konsekvenser. Lovutkastet åpner for øvrig for at det kan fastsettes særlige forskrifter for Forsvaret, som avviker fra lovens krav i den grad det er nødvendig. Det vil kunne være aktuelt å etablere en særskilt organisering av tilsynet med Forsvarets aktiviteter og bygninger m.v.

11.3 Konsekvenser for kommunene

Kommunen vil ha flere oppgaver etter utvalgets lovforslag. I dette kapittelet beskrives de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunene når det gjelder deres rolle ved etablering og drift av brannvesen, som tilsynsmyndighet og som eier av bygninger, virksomheter og anlegg mv.

11.3.1 Kommunens ansvar for etablering og drift av brannvesenet

Som nevnt ovenfor er etablering og drift av brannvesenet en kommunal oppgave. Utvalgets lovforslag er derfor harmonisert og samordnet med kommunelovens bestemmelser og intensjoner, blant annet under hensyn til «Retningslinjer for statlig regelverk overfor kommuner og fylkeskommuner», fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet 26. mars 1998. Samordning med kommunelovens prinsipper også på brannområdet, vil kunne gi en effektivisering i kommunene. Videre er det utvalgets oppfatning at tilnærmingen til kommunelovens prinsipper vil føre til økt fokusering på det ansvaret kommunens politiske og administrative ledelse har for brann- og eksplosjonsvernarbeidet.

Krav om risiko- og sårbarhetsanalyse forut for fastsettelse av brannordning er foreslått lovfestet. Utvalget ser ikke på det som særlig byrdefullt for kommunen, i og med at slike analyser også gjøres for andre formål i kommu-

nen, for eksempel når det gjelder faren for akutt forurensning og som ledd i den generelle beredskapsplanlegging etter anmodning fra Direktoratet for sivilt beredskap. De fleste kommuner har allerede foretatt slike analyser i tilknytning til arbeidet med ny brannordning i henhold til forskriften om organisering og dimensjonering av brannvesen. Dette tilsier at de fleste kommuner allerede vil ha tilpasset sine dimensjonerings-, utstyrs- og kompetansebehov til den foreliggende risiko. I enkelte kommuner vil imidlertid plikten til å tilpasse beredskapen til risikobildet kunne føre til behov for økt kompetanse og utstyr.

Lovforslaget slår eksplisitt fast at kommunene står fritt innenfor rammen av dimensjoneringsforskriften, til å organisere og drive brannvesenet slik den enkelte kommune finner det mest hensiktsmessig. Her åpnes det for besparelser dersom kommunen finner måter å organisere og drive brannvesenet på som faller rimeligere ut enn dagens ordninger. Videre er det i lovforslaget et absolutt krav om samarbeid mellom kommuner, jfr. §24. Etter utvalgets vurderinger vil dette gi betydelige samfunnsmessige besparelser både når det gjelder de forebyggende og de beredskapsmessige oppgavene.

Lovforslaget har mer uttalte plikter for brannvesenet når det gjelder innsats ved ulike ulykker enn hva som er tilfelle i dagens lovgivning. For de fleste kommuner vil dette ikke ha noen særlige konsekvenser, hverken økonomisk eller administrativt, da dette vil være en lovfesting av den faktiske situasjonen.

11.3.2 Kommunen som tilsynsmyndighet

Kommunen er den lokale tilsynsmyndighet etter lovforslaget. Det eksisterende hovedprinsipp om at det er kommunen som er ansvarlig for å gjennomføre brannteknisk tilsyn med særskilte brannobjekter videreføres.

Lovforslaget legger også opp til at brannvesenene fortsatt vil ha viktige forebyggende tilsynsoppgaver i forhold til virksomhet med farlige stoffer. Utvidelsen av lovens område til å omfatte mer enn de tradisjonelle begrepene brannfarlige og eksplosive varer vil også kunne føre til nye oppgaver for brannvesenene og til nye kompetansebehov. Utvalget legger imidlertid til grunn at det blir trukket hensiktsmessige avgrensninger mellom lokal og sentral tilsynsmyndighet gjennom nye forskrifter. Også kommunene forutsettes å legge til grunn et risikobasert tilsyn. En endret tilsynsfordeling mellom sentral og lokal tilsynsmyndighet fører etter utvalgets oppfatning ikke nødvendigvis til behov for mer ressurser enn det som er forutsatt i dimensjoneringsforskriften, men det kan medføre behov for endringer i kommunens *organisering* av tilsynet. Konsekvensene for kommunene vil derfor kunne bli små.

Lovutkastet legger opp til at brannvesenene i tillegg til de ordinære tilsyns- og beredskapsoppgavene skal gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om faren ved brann, om brannverntiltak og om opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulykkessituasjoner. Selv om dette langt på veg er oppgaver som mange kommunale brannvesen har utført i mange år uten lovfestet plikt, kan kravet føre til både behov for økt kompetanse og endringer/omlegginger internt i den enkelte kommune.

11.3.3 Kommunen som eier av bygninger, virksomhet og anlegg

Kommunen har som eier og bruker av bygninger og anlegg som kommer inn under betegnelsen særskilte brannobjekter en dobbeltrolle i og med at tilsy-

net med slike objekter er lagt til brannvesenet. Dette kan føre til fare for prioriteringskonflikter innad i kommunen, ved at oppfølgning av pliktene som eier/bruker nedprioriteres i forhold til andre viktige oppgaver. For å motvirke dette, har utvalget foreslått en bestemmelse der kommunene må kunne dokumentere overfor sentral tilsynsmyndighet hvordan tilsynet er gjennomført, og hvordan kommunen har fulgt opp eventuelle pålegg. Dette vil føre til en viss økning av de dokumentasjonskrav som retter seg til kommunene fra sentralt nivå. Lovforslagets konsekvenser for kommunen som eier av særskilte brannobjekter/virksomheter fremgår av *"Konsekvenser for virksomhet"* i pkt. 11.4 nedenfor.

11.3.4 Andre konsekvenser

Bestemmelsen i § 19 nr. 4 om at brannvesenet skal utføre de forebyggende og beredskapsmessige oppgaver som dette blir tillagt i krigs- og krisesituasjoner, betinger en endring i sivilforsvarslovens underliggende regelverk. På det administrative planet må det gjøres nærmere kost/nytte vurderinger av, og behov for eventuelle endringer i forholdet til statens engasjement når det gjelder Fredsinnsatsgrupper (FIGer) som er underlagt Sivilforsvaret. (Se for øvrig *"Brannvesen og redning"* i kap. 7.4)

Lovforslaget er ikke til hinder for at brannvesenet kan utføre andre oppgaver enn de som er lovpålagt. Dette vil naturligvis kunne gi kommunen visse inntekter, spesielt når det gjelder ambulansekjøring, redningsdykking, etc. Det forutsettes at dette ikke svekker gjennomføringen av de lovpålagte oppgavene.

Hjemmelen for kommunen til å ta gebyr for feiing videreføres. I tillegg legges det i lovforslaget opp til at departementet kan bestemme at det kan kreves gebyr til dekning av utgiftene forbundet med tilsyn etter loven, både for lokal og sentral tilsynsmyndighet. Dersom denne hjemmelen blir benyttet, vil dette føre til mulighet for gebyrlegging fra kommunenes side overfor de objekter hvor brannvesenet fører tilsyn.

11.4 Konsekvenser for virksomhet

Lovforslagets krav til virksomheter og særskilte brannobjekter avviker i liten grad fra de krav som stilles i de tre eksisterende lovene på brann- og eksplosjonsvernområdet. Utvalget ser det imidlertid som en forenkling og oppryddding at de forhold som berører brann- og eksplosjonsvern for virksomheter og særskilte brannobjekter nå er samlet i en lov. De bestemmelser i lovutkastet som er spesifikke for virksomheter inneholder få konkrete krav som i seg selv vil ha økonomiske konsekvenser. Konsekvensene vil i tilfelle knytte seg til de forskrifter som blir utarbeidet.

Lovforslagets kapittel V omhandler de grunnleggende krav til virksomhet når det gjelder å forebygge og bekjempe brann og eksplosjon, herunder ulykker med brannfarlige, eksplosjonsfarlige og tilstandsfarlige stoffer samt ved transport av farlig gods. Utvalget vil presisere at selve lovforslaget på dette området innebærer en vesentlig forenkling i forhold til dagens krav. Det er klart at mange av kravene som rettes mot industrien vil bli fastsatt gjennom forskrifter, og at konsekvensene derfor først synliggjøres gjennom disse. Imidlertid legger utvalget til grunn at særlig den økte grad av fleksibilitet som loven etablerer vil gi rom for lett praktiserbare forskriftskrav og hensiktsmes-

sige tilsynsordninger, som vil føre til økt sikkerhet og derved andre fordeler for virksomhetene.

Endringen i definisjonene av brannfarlige- og eksplosjonsfarlige stoffer, samt innføring av begrepet tilstandsfarlige stoffer, vil kunne medføre en endring i tilsynsmyndighetenes arbeid overfor virksomhetene. Dette, sammen med at det er lagt opp til en forenkling i søknads- og tillatelsesordningene, gjør at myndighetene lettere kan få til et risikobasert tilsyn. For industrien vil dette totalt sett ikke føre til store forandringer, men for noen typer virksomheter kan det bli en omfordeling i kontrollomfang og -metoder på brann- og eksplosjonsvernområdet mellom bedrifter og mellom bransjer.

I lovforslaget legges det opp til en bedre samordning mellom brann- og eksplosjonsvernmyndighetene og forurensningsmyndighetene. Det gjelder bl.a. forslaget om utarbeiding av en felles forskrift om sikringsfelt med hjemmel i både brann- og eksplosjonsvernloven og i forurensningsloven. Muligheten for å stille krav om sikringsfelt også etter forurensningsloven vil kunne føre til en viss båndlegging av arealer utover det som er tilfelle i dag. De økonomiske konsekvensene av sikringsfelt vil i all hovedsak knytte seg til sikringsfeltets utstrekning og hvilke typer begrensninger som knytter seg til bruken. Utvalget vil også peke på den fleksibilitet som er bygget inn i bestemmelsen, hvoretter sikringsfelt i visse situasjoner kan kompenserers ved andre tekniske og organisatoriske tiltak.

Lovutkastets § 22 er en videreføring av dagens brannvernlov om muligheter for kommunen til å kunne fastsette ytterligere sikringstiltak for enhver bygning, område mv. Bestemmelsen inneholder imidlertid også en utvidelse ved at den gir sentral tilsynsmyndighet hjemmel for å kreve at bestemte objekter som representerer en spesiell risiko, skal etablere en egen beredskap eller bekoste en nødvendig styrking av det kommunale brannvesen. Dette er en bestemmelse som vil kunne få økonomiske konsekvenser for for eksempel eiere av veg- og jernbanetunneler (som normalt vil være offentlige virksomheter i lovutkastets forstand). Det kan for eksempel dreie seg om kostnader forbundet med ekstra beredskapsutstyr for kommunens brannvesen, ytterligere personell i kommunens brannberedskap, etc. De økonomiske konsekvensene vil avhenge av objektets type, størrelse og kartlagt risiko.

Kravet om beredskap for virksomheter som utgjør en særskilt brannrisiko og som håndterer eller oppbevarer brann-, eksplosjons- eller tilstandsfarlige stoffer, vil være hjemlet i § 28, og er en videreføring av eksisterende lovgivning på området. Mange av de virksomhetene som vil komme inn under kravet, har allerede etablert en egenberedskap både med hjemmel i dagens lover og gjennom de krav som stilles i det regelverket som forvaltes av Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon, NSO. For de fleste vil den allerede etablerte beredskap være god nok.

Kravet i lovforslagets bestemmelse innebærer i sterkere grad enn før at virksomhetens beredskap skal samordnes med den offentlige beredskap. I regioner med godt utrustede brannvesen, industrivernberedskap og helseberedskap vil dette kunne føre til besparelser for både kommunen og virksomhetene dersom man går inn i et mer aktivt samarbeid og koordinering når det gjelder beredskap (personell og utstyr) og kompetanse.

For de virksomheter som har et storulykkespotensiale, er det et nytt krav om at deres beredskapsinnsats også skal dekke nærområdene rundt virksomheten i en utstrekning som fastsettes av sentral tilsynsmyndighet. Utvalget legger til grunn at et slikt krav ikke vil føre til ekstra krav til dimensjonering

av virksomhetenes beredskap. Det gjøres oppmerksom på at dette kun vil gjelde et fåtall virksomheter.

Bestemmelsen om at virksomheter som har et storulykkespotensiale har en særskilt informasjonsplikt, er en ny lovbestemmelse med bakgrunn i EØS-krav. Dette er også et krav som kun vil gjelde for et fåtall virksomheter. Utvalget har registrert at flere av de virksomheter som omfattes av bestemmelsen allerede har etablert en åpen dialog med befolkningen i nærområdene gjennom jevnlige informasjonstiltak.

Lovforslagets tilsyns- og reaksjonsbestemmelser er søkt harmonisert med de øvrige HMS-lovene. Dette innebærer på de fleste områder en videreføring av mange av dagens bestemmelser. På noen områder blir det visse endringer i form av utvidelser og «lettere» tilgjengelige/ gjennomførbare reaksjonsbestemmelser. Dette gjelder bla. at tvangsmulkt innføres på hele lovområdet. Det er en utvidelse i forhold til dagens lover om brannfarlige og eksplosive varer.

Krav om prøvetaking er en videreføring av dagens hjemler. Også her innebærer forslaget en tydeliggjøring av mulighetene til å kunne ta prøver av ulike produkter og farlig gods. Dette vil fortsatt kunne føre til kostnader for produsenter, importører, m.v. Bestemmelsen om krav om prøvetaking ved transport av farlig gods er imidlertid en utvidelse av loven. Denne hjemmelen vil etter utvalgets oppfatning ikke medføre vesentlige økonomiske belastninger for næringen, da den bare vil bli tatt i bruk i helt spesielle situasjoner.

Bestemmelsene om pålegg og forbud mot bruk, samt tilbakekall av produkt er klarere bestemmelser for tilsynsmyndighetene enn hva som er tilfelle med mange av dagens reaksjonsbestemmelser. Utvalget vil imidlertid presisere at bestemmelsene ikke indikerer en strengere reaksjon fra myndighetenes side. Det er bestemmelser som er ment brukt der det er nødvendig.

Harmoniseringen med de øvrige HMS-lovene når det gjelder kontroll og reaksjon, vil etter utvalgets oppfatning gjøre tilsynet mer forutsigbart for virksomhetene. Lovforslagets bestemmelser når det gjelder tilsyn, krav til virksomheter og særskilte brannobjekter vil åpne for et mer ryddig og samordnet forhold mellom lokal og sentral tilsynsmyndighet på brann- og eksplosjonsvernområdet. Dette vil utvilsomt være positivt for virksomheter og eiere av særskilte brannobjekter.

For øvrig vil bestemmelsen som hjemler fastsettelse av gebyrer for tilsynsoppgaver som gjennomføres av sentral og lokal myndighet kunne få visse økonomiske konsekvenser for virksomhetene. Særlig gjelder dette brannvesenets tilsyn, som til nå ikke har vært gebyrbelagt.

11.5 Andre konsekvenser

Kravet om beredskap ved virksomheter med storulykkespotensiale slik det fremgår av lovforslagets § 30, vil kunne få konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner, ved at det må legges opp til et bedre system for samarbeid om øvelser/beredskap. Dette vil blant annet kunne være relevant i forhold til helseberedskapen i en del regioner. Når det gjelder beredskap og øvelser i forbindelse med branner, eksplosjoner og akutt forurensning er det i dag et godt samarbeid mellom virksomhet og kommunens brannvesen.

Vedlegg 1

Oversikt over lovgivning m.v. knyttet til brann og redning, samt forebygging av ulykker med farlig stoffer i andre land.

I det følgende gis kortfattede sammendrag av aktuell lovgivning og forvaltning i en del andre land. Mer utførlige rapporter følger som utrykt vedlegg.

1 Sverige

1.1 Redningstjenesten

Räddningstjänstlagen av 19. desember 1986 regulerer hvordan Sveriges redningstjeneste skal organiseres og drives. I tillegg inneholder loven bestemmelser om ulykkes- og skadeforebyggende tiltak.

Försvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for redningstjenesten i Sverige, mens Helsedepartementet har ansvaret for ambulansevirksomhet og katastrofemedisin.

Räddningsverket er den sentrale tilsynsmyndigheten i henhold til räddningstjänstlagen, og den sentrale forvaltningsmyndigheten for landtransport av farlig gods, beskyttelsestiltak for befolkningen, redningstjenesten samt ulykkes- og skadeforebyggende tiltak i henhold til redningstjenesteloven.

Den statlige redningstjenesten består av fjell-, fly- og sjøredningstjenesten med henholdsvis politiet, Luftfartsverket, og Sjøfartsverket som ansvarlige myndigheter.

På lokalt nivå er det kommunene som er ansvarlig for redningstjenesten. I hver kommune skal det finnes en kommunal redningsnemnd og et redningsvesen med en redningssjef. Det er imidlertid en økende tendens til samarbeid mellom kommunene, også over fylkesgrensene. De samarbeidende kommunene kan gå sammen og lage egne kommuner eller såkalte kommunalforbund på ulike fagområder. Det er i dag ca 260 redningstjenestekommuner i Sverige. Private redningsvesen finnes ikke.

På den forebyggende siden har den kommunale redningsnemden ansvaret for at det utføres regelmessig brannsyn og feiing.

I hver kommune skal det utarbeides en redningstjenesteplan, og det er kommunene selv som gjennom en dialog med Räddningsverket bestemmer nivået på den kommunale redningstjeneste. Räddningsverket anmoder kommunene om å legge risikoanalyser til grunn for redningsplanene, men dette gjøres kun i liten grad. Räddningsverkets tilsyn med kommunene skjer igjennom redningsplanene, mens det faktiske tilsynet utføres av länsstyrelsen.

De kommunale redningssjefene leder redningsvesenets virksomhet i kommunen, og kan ved behov rekvirere alle tilgjengelige ressurser, både statlige og private. Länsstyrelsen eller en annen statlig myndighet skal ta over ledelsen når det er nødvendig å samordne kommunal og statlig redningstjeneste, eller samordne statlig redningstjeneste med ambulansevirksomhet. Regjeringen skal også ved spesielle tilfeller kunne overta ansvaret for redningstjenesten.

Staten erstatter kommunens kostnader knyttet til redningstjenesten, når utgiftene overstiger et visst nivå. Ved oljeulykker dekker staten kostnadene ved den kommunale redningsinnsatsen fullt ut.

Sivilforsvarsvirksomheten er i Sverige integrert i den ordinære redningstjenesten, hvor de enkelte sivile myndigheter har ansvaret for planleggingen innen sitt ansvarsområde. Ved krigsfare eller krig overtas redningsnemdens oppgaver av kommunalstyrelsen og redningsvesenets oppgaver overtas av sivilforsvarsorganisasjonen i kommunen.

1.2 Vern mot ulykker med farlige stoffer

Svenske bestemmelser knyttet til fare for storulykker finnes i räddningstjänstlagen med tilhørende forskrift, lagen om brandfarliga och explosiva varor, og i forskrifter hjemlet i arbetsmiljöförordningen og lagen om kemiska produkter.

Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket, Statens räddningsverk samt Sprängämnesinspektionen er de fire sentrale myndighetene på området.

Arbetarskyddstyrelsens ansvarsområde er knyttet til arbeidstakernes miljø innenfor bedriftens anleggsområde, mens Sprängämnesinspektionen er den sentrale forvaltningsmyndighet for spørsmål vedrørende brannfarlige og eksplosive varer.

Den kommunale nemnden som har ansvaret for räddningstjenesten foretar det lokale tilsynet av brannfarlige varer, mens Sprängämnesinspektionen har det sentrale tilsynsansvaret på dette området for hele Sverige. Ved behov bistår Sprängämnesinspektionen de lokale myndighetene i deres tilsynsarbeid. For visse teknisk kompliserte bedrifter, naturgassledninger og forsvaret har Sprängämnesinspektionen det hele og fulle tilsynsansvaret

Når det gjelder eksplosive varer fører Sprängämnesinspektionen tilsyn med samtlige svenske tilvirkere og med forsvaret. Det er politiet som har det lokale tilsynet med oppbevaring, import og handel med eksplosive varer som ikke skjer i tilknytning til tilvirkning. I kompliserte tilfeller bistår Sprängämnesinspektionen politiet.

Räddningsverket har ansvaret for transport av farlig gods, men det er Sprängämnesinspektionen som er tilsynsmyndighet for de fleste farlige stoffene.

Sprängämnesinspektionen arbeidsområde berører mennesker såvel innenfor som utenfor en bedrifts anleggsområde. Derimot inngår ikke det ytre miljøet i Sprängämnesinspektionens ansvarsområde, som kun ivaretar vern mot skader på grunn av brann eller eksplosjon. Miljøpåvirkning i det ytre miljøet f. eks forurensingsutslipp som følge av brann eller eksplosjon er en såkalt sekundær skade som faller inn under Naturvårdsverkets ansvarsområde.

Naturvårdsverket er den sentrale myndighet for spørsmål om miljøvern, og den sentrale tilsynsmyndighet i henhold til «Miljøskyddslagen». Naturvårdsverket er også sentral tilsynsmyndighet etter «Lagen om kemiska produkter» når det gjelder håndtering av farlige stoffer som har betydning for det ytre miljøet. Naturvårdsverkets ansvarsområde omfatter det ytre miljøet, herunder menneskene, i nærheten av en bedrift. I en akuttsituasjon er hovedoppgaven å bistå i spørsmål som omhandler det ytre miljøet, men har ikke noe operativt ansvar. En viktig del av Naturvårdsverkets oppgaver er sanering.

Länstyrelsen utøver det daglige tilsynet etter miljøvernlovgivningen og loven om kjemiske produkter innen länet. Det fortløpende tilsynet kan delegeres videre til en miljønemd eller til annen kommunal nemnd.

For å lette arbeidet myndighetene imellom er det satt ned en ekspertkomité med representanter fra de aktuelle myndighetene som skal samordne spørsmål omkring tilpasning av reglene mellom de ulike myndighetene, utarbeide en policy og strategi for spørsmål som dreier seg om risiko- og sikkerhetsanalyser, konsekvensanalyser, vurdering av innsendte rapporter samt utgjøre en ressurs og støttefunksjon for de regionale og lokale myndighetene.

2 Danmark

2.1 Katastrofeberedskap

Beredskapsloven av 23. desember 1992 regulerer den danske katastrofeberedskapen i både krig og fred. Indenrigsministeriet har det overordnede ansvaret for katastrofeberedskapen.

Katastrofeberedskapen er bygget opp med en kommunal og en statlig regional beredskap til innsats både under fred og krig, samt med en sentral styrelse til styring og planlegging av beredskapen.

Beredskabsstyrelsen leder den statlige redningsberedskapen og har bla. til oppgave å gi råd til Indenrigsministeriet og andre myndigheter i spørsmål om beredskapsforhold. De utarbeider regler, retningslinjer m.v. om redningsberedskapet og den sivile beredskapen, og gir råd til de kommunale redningsberedskap og til myndighetene som er ansvarlig for den sivile beredskapen.

Etter delegasjon fra Indenrigsministeriet fører Beredskabsstyrelsen tilsyn med det kommunale redningsberedskapet. Ved en krig eller krise skal Beredskabssyrelsen ivareta den overordnede, operative ledelsen av redningsberedskapet

Beredskabsstyrelsen koordinerer også planleggingen av den sivile beredskapen og gjennomfører den del av planleggingen som ikke påhviler andre myndigheter.

Ved beredskapsloven av 1992 ble brannvesenets og sivilforsvarets beredskap endret slik at oppgavene i fredstid ble retningsgivende for katastrofeberedskapens organisasjon, størrelse og funksjon. De krigsmessige oppgavene er således kun en naturlig overbygning av de fredsmessige oppgavene.

Kommunalbestyrelsen er ansvarlig for det kommunale redningsberedskapet, som skal kunne yte en forsvarlig innsats ved brann eller overhengende fare for brann, rasulykker, togulykker, flyulykker til lands, skipsulykker ved kai, naturkatastrofer og akutte uhell med farlige stoffer på landjorden, i vannløp og havner. I tillegg skal de ha en innkvarterings- og forpleiningstjeneste.

Beredskabsloven åpner for at Innenriksministeren kan bestemme at redningsberedskapet i visse kommuner skal kunne yte en øyeblikkelig og mer omfattende innsats mot følgene av krigshandlinger. I dag er det ca. 40 kommuner, som har en slik utvidet beredskapsplikt.

Kommunens redningsberedskap skal kunne ivareta førsteinnsatsen ved en ulykke. Dersom dette ikke er tilstrekkelig kan det suppleres med bistand fra naboberedskaper, interkommunale beredskaper eller fra det statlige regionale redningsberedskapet.

Under en krise eller krig vil sykehusberedskapen inngå i redningsberedskapet og politimesteren vil inngå som ansvarlig for det statlige lokale redningsberedskapet.

Det kommunale redningsberedskapets oppgaver kan utføres ved at kommunalbestyrelsen inngår avtaler med en annen kommunalbestyrelse, et privat redningsselskap eller frivillig brannvern.

Omlag 50% av kommunene i Danmark har overlatt det kommunale redningsberedskapets oppgaver til Falcks Redningskorps. Avtalene med Falck omfatter imidlertid kun innsats ved ulykker. Forebyggende virksomhet er en kommunal oppgave som ikke kan settes bort.

Kravene til dimensjonering av det kommunale redningsberedskapet fastsettes av Innenriksministeriet. Selv om formålet med Beredskapsloven dekker andre ulykker enn brann, er dimensjoneringsgrunnlaget brann og akutte uhell med farlige stoffer. Kommunene skal imidlertid ha supplerende utstyr, men det er ikke detaljert bestemt hva dette skal være.

For å sikre en samlet planlegging, skal kommunene utarbeide en samlet beredskapsplan, som skal gjelde både i krig og fred. De ressurser som inngår i kommunens fredstidsberedskap kan inngå i de samme funksjoner i den krigsmessige beredskap. Amtkommunene skal utarbeide en samlet beredskapsplan som dekker amtskommunale sektorer som helse- og sosialområdet, veivesen, miljø, transport, vannforsyning m.m . Planen utarbeides i samråd med politi, fylkeskommune, beredskapssentra, sivilregionen, og skal sendes Beredeskapsstyrelsen til orientering, ikke godkjenning. Det er ikke noe krav om at det skal foreligge risikoanalyser som grunnlag for planene.

Det statlige redningsberedskapet skal kunne løse de samme oppgaver som det kommunale, men er ment å være et supplement når ulykken overstiger det kommunen selv klarer og håndtere. Det samme gjelder ved krig. Det statlige redningsberedskapet er delt inn i 7 regioner med ett beredskapssenter i hver region. Kommunene kan ved behov rekvirere assistanse fra disse beredskapssentralene. Ved innsats mot brann eller andre akutte ulykker ytes denne assistansen vederlagsfritt.

Det sivile beredskapets oppgaver er å planlegge og treffe foranstaltninger med henblikk på at samfunnets funksjoner kan videreføres under krise eller krig, samt yte støtte til de øvrige delene av totalforsvaret.

For å kunne ivareta en administrasjon på et regionalt nivå under en krise eller krig er en rekke statsamter utpekt til å kunne overta funksjonen som en særlig sivil regionsadministrasjon, en sivilregion. Sivilregionen er en stabsorganisasjon, som ledes av en statsamtsmann utpekt av innenriksministeren. Et av hovedformålene med sivilregionen er å kunne fremme samarbeidet mellom totalforsvarets myndigheter på det regionale nivå. Det er 7 sivilregioner, som har sammenfallende grenser med forsvarets-, politiets- og redningsberedskapets regioner

Sivilregionen hovedoppgave under en krig eller krise er å prioritere og koordinere bruken av regionens sivile ressurser. Sivilregionen skal også samle og formidle informasjon om situasjonen innenfor det sivile beredskap i regionen. Den skal også inngå i totalforsvarssamarbeidet med de øvrige regionale totalforsvarsmyndighetene.

I fredstid består sivilregionen av få medarbeidere som blant annet har til oppgave å utarbeide en plan for aktivering og etablering av sivilregionen under krise eller krig, og å ivareta koordineringen av den sivile beredskapsplanleggingen med de øvrige regionale myndighetene og med den kommunale og amtskommunale sivile beredskapsplanleggingen.

Beredskabsstyrelsen rådgir kommunene i spørsmål knyttet til for eksempel brannfarlige virksomheter, brannforebyggende tiltak, utdannelse av beredskapspersonell og om innkjøp av materiell. Beredskabsstyrelsen fører

tilsyn med virksomheter som fremstiller eksplosiver, selv om forvaltningsansvaret for eksplosivlovgivningen er underlagt Justitsministeriet. Styrelsen fører også tilsyn med atomanlegg og ivaretar internasjonalt samarbeid samt forskning og utvikling på området.

3 Finland

3.1 Redningstjenesten

Redningstjenesten i Finland reguleres i hovedsak i fredstid av «Lagen om brand- och räddningsväsen» fra 1975, og i krig av «Befolkningsskyddslagen».

Inrikesministeriet har den øverste ledelsen, koordinering og tilsyn med redningstjenesten i Finland. Andre myndigheter med direkte ansvar for ulike sektorer innen redningstjenesten er Inrikesministeriets politiavdeling og grensevaktavdelingen, Sosial- og helseministeriet, Miljøministeriet, Luftfartsverket og Strålesikkerhetssentralen.

I länene ledes og overvåkes redningstjenesten av länstyrelsens redningsbyråer.

Staten har ansvaret for den alminnelige utviklingen av redningstjenesten, for opprettholdelsen av et riksdekkende overvåknings- , alarmerings- og ledelsessystem, for redningsvesenets yrkesrettede grunnutdanning, og andre allmenne oppgaver.

Det er imidlertid kommunene som har det grunnleggende ansvaret for redningstjenesten. Brannvesenet er selve bærebjelken i den finske redningsorganisasjonen, og har den koordinerende ledelsen ved brann, eksplosjon, oljeutslipp på land og innsjøer, ras, trafikkulykker, gass- eller væskeutslipp, radioaktivt utslipp, oversvømmelse samt andre naturulykker. Brannvesenet deltar også ved søk etter forsvunnene personer, bekjempelse av oljeutslipp til sjøs, og de driver ambulansevirksomhet.

Det er ikke private brannvesen i Finland, men en rekke frivillige.

Brannsjefen har ledelsesansvaret ved de fleste typer ulykker med unntak av sjøulykker, søk etter forsvunnene personer og flyredning. Ved store ulykker vil det være brannsjefen i den samarbeidende region som tar ansvaret. Det er også mulig at Inrikesministeriet kan overta ledelsen av en stor ulykke.

Når det gjelder dimensjonering av brannvesenet er det gitt visse allmenne prinsipper for dette i lovgivningen, i tillegg er det gitt retningslinjer fra Inrikesministeriet .

Staten dekker ca 20-50% av kostnadene ved materiellanskaffelse til brann- og redningsvesenet

Det foreligger utkast til en ny redningslov som ennå ikke er vedtatt av Riksdagen. Den største prinsipielle forandringen i utkastet til ny redningslov er at loven om brann- og redningsvesenet og befolkningsskyddslagen foreslås slått sammen. Dette med bakgrunn i at det er de samme myndighetene som i praksis har ansvaret både i krig og fred.

Det vil fortsatt være egne lover for sjøredning og oljebekjemping .

Når det gjelder organsieringen av brann- og redningsvesenet, tar utkastet utgangspunkt i et grunnleggende sikkerhetsbehov. Ved å foreta risikoanalyser skal kommunene finne frem til hvilke risikofaktorer som er relevante for derigjennom å fastlegge det nødvendige servicenivået på redningstjenesten. I servicenivået skal det også inngå tiltak for å forebygge ulykker. Alt dette skal fremkomme av kommunens redningstjenesteplan.

I henhold til lovforslaget skal redningsmyndighetene i fremtiden også ha et større ansvar for forebygging av ulykker, og da ikke bare for brann.

3.2 Säkerhetstekniksentralen TUKES

Säkerhetstekniksentralen TUKES, er en ekspertorganisasjon underlagt det finske Handels- og industriministeriet. Deres målsetting er å beskytte liv og helse, forebygge eiendoms- og miljøskader, og å ivareta forbrukernes interesser når det gjelder nøyaktigheten av de målinger/veiinger som utføres i handelsvirksomheten.

TUKES' hovedaktiviteter består i å granske planer og sikkerhetsrapporter, gi tillatelser og produktgodkjenninger, føre kontroll med at personer som er ansvarlig for bestemte aktiviteter har den nødvendige kunnskap, sertifisere operatører som installerer eller inspiserer bestemte installasjoner, foreta inspeksjoner, tester, markedskontroll med bestemte produkter, for eksempel fyrverkeri, samt føre tilsyn med bestemte anlegg/ virksomheter. TUKES deltar også i regelverksutviklingen og utgir veiledende retningslinjer. De fungerer også som rådgiver for virksomheter og privatpersoner.

Prosessikkerhetsenheten i TUKES arbeider spesielt med sikkerheten knyttet til industriens håndtering og lagring av farlige stoffer herunder LPG og naturgass, oljefyrte installasjoner, produkter håndtering av eksplosiver, gruvedrift og transport av farlig gods. I tillegg foretar de kvalitetskontroll av sement og fører tilsyn med våpen og ammunisjon.

4 Nederland

4.1 Katastrofehåndtering

Innenriksdepartementet har ansvaret for brannvesenet, katastrofehåndtering og organiseringen av medisinsk assistanse ved katastrofer i Nederland.

De sentrale lovene på dette området er the Fire Service Act, the Disaster Act og the Act on Medical Assistance in Times of Disaster.

Kommunene har ansvaret for det lokale brannvesenet og for oppbygningen og vedlikehold av et regionalt brannvesen, katastrofehåndtering, utarbeidelse av katastrofehåndteringsplaner og beredskapsplaner, og å yte medisinsk hjelp ved katastrofer.

Brannvesenet er selve kjernen i den nederlandske katastrofehåndteringen, og hver kommune skal i utgangspunktet ha et brannvesen, ledet av en lokal brannsjef. Mange av de 625 nederlandske kommunene er små, og har begrensede ressurser til å kunne tilby en normal brannverntjeneste innen kommunen. For å motvirke dette, er kommunene forpliktet til å samarbeide på regionalt nivå. I tillegg til å yte gjensidig bistand, er det regionale brannvesenet ansvarlig for å organisere og koordinere assistansen i tilfeller av større ulykker og katastrofer. Styringen av det regionale brannvesenet ligger i hovedsak hos borgermestrene i de samarbeidene kommunene. Den operative ledelsen ligger hos en regionale brannsjef, ofte brannsjefen i den største kommunen i regionen. I dag er det 39 regionale brannvesen i Nederland.

I lovgivningen er det krav om utarbeidelse av katastofehåndterings- og beredskapsplaner, og provinsiale koordineringsplaner.

Et kommunalt råd har ansvaret for utarbeidelsen av katastrofehåndteringsplan, som kan karakteriseres som et organisasjonskart og system for alarmering

Borgermesteren har ansvaret for å utarbeide beredskapsplaner for hver tenkelig katastrofe. Disse beredskapsplanene skal koordineres med nabokommunenes planer, og sendes provinsens kommissær. Denne har ansvaret for å utarbeide en koordineringsplan for provinsen. Planen skal sendes borgermestrene i provinsen og til departementet.

Borgermesteren har den overordnede kommandoen når det gjelder katastrofehåndtering og å iverksette foranstaltninger ved trussel om en katastrofe. Han får råd fra en katastrofestab med representanter fra brannvesen, politi og helsevesen. Ved store ulykker og katastrofer som påvirker flere kommuner kan borgermesteren i en av de berørte kommuner utpekes som koordinator. Hver borgermester beholder imidlertid den endelige kommandoen og ansvaret for krisehåndteringen innen sin egen kommune. Under normale forhold vil den kommunale brannsjefen ha den operative kommandoen over brannvesenet. Ved større ulykker eller katastrofer ligger ansvaret for den operative ledelsen hos den regionale brannsjefen. Brannsjefen utøver sine forpliktelser innenfor de grenser som borgermesteren setter, og er ansvarlig overfor borgermesteren på hvilken måte samarbeidet skjer.

Ved katastrofer utover lokal karakter kan en regjeringsoppnevnt instruere borgermesteren om hvilken strategi som skal legges til grunn og om nødvendig overta den operative ledelse for hele katastrofeområdet. I særlige tilfeller av hensyn til publikums sikkerhet eller opprettholdelsen av lov og orden, kan Innenriksdepartementet overta koordineringen av katastrofen .

4.2 Sikkerhet i forhold til tredje person

For å ivareta publikums sikkerhet ser man i Nederland på en rekke foranstaltninger som tilsammen danner en såkalt sikkerhetskjede.

Det første leddet i denne kjeden (proaction) består i å fjerne strukturelle risikoårsaker. Dette kan for eksempel bestå i å forby visse former for industriell virksomhet i nærheten av boligområder.

Annet leddet består av forebyggende tiltak (prevention). Dette for å forhindre at en allerede eksisterende risiko ikke forårsaker noen ulykke, og for å redusere følgene av en ulykke dersom den skulle inntre.

Det tredje leddet handler om forberedelser til ulykker (preparations). Et viktig element her er å utarbeide planer for krisehåndtering, foreta øvelser og informere publikum om potensielle katastrofesituasjoner.

Det fjerde leddet i kjeden består i selve bekjempelsen av katastrofen. (repression).

Det siste leddet i kjeden er oppfølgingen etter en ulykke (follow-up) , det vil si de tiltak som må settes i verk for å få samfunnet tilbake til normalsituasjonen igjen.

De to grunnleggende målsettingene i en integrert sikkerhetspolitikk er å koordinere tiltakene til de ulike myndighetene og organisasjonene samt koordinere tiltakene i hvert ledd av sikkerhetskjeden.

Kvantifisert risikovurdering ligger til grunn for beslutninger under de to første leddene i sikkerhetskjeden. Ved å vurdere risikoen finner man det mulig å håndtere risikoen og evaluere vurdert risiko. Ved å bruke aksepterte kriterier satt av de politiske beslutningstakerne mener man i Nederland at det er mulig å unngå risikofylte situasjoner.

Hovedpunktene i en kvantifisert risikovurdering er å:

1. Identifisere mulige årsaker til en ulykke
2. Vurdere sannsynligheten for en mulig ulykke

3. Beregne virkningen av en ulykke
4. Bestemme konsekvensene av de beregnede virkningene av en ulykke

Definisjonen av risiko som benyttes ved vurderingen av risiko overfor befolkede områder i nærheten av industriell eller annen aktivitet, er basert på hvor mange mennesker som vil omkomme som en følge av en stor ulykke. Andre skader eller følger av ulykken er ikke lagt inn i risikobegrepet, da dette er meget vanskelig å forutse.

Risikobegrepet består av en vurdering av en individuell risiko og samfunnsrisiko.

Farlig aktivitet blir i Nederland evaluert med hensyn til risikoen ved aktivitene, både ut i fra en individuell – og en samfunnsrisiko. Når en aktivitet er identifisert som farlig, blir risikoen ved denne aktiviteten sammenlignet med det som er en akseptabel risiko. Er risikoen uakseptabel må risikoreduserende tiltak, og/eller sikkerhetssoner etableres for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå.

5 Storbritannia

5.1 Vern mot brann og andre ulykker

Home Office har det overordnede ansvaret for å fremme en effektiv brannverntjeneste og kriseplanlegging i Storbritannia. Home Office utøver ingen operasjonell kontroll med brannvesenet, men de har inspektorater som fører tilsyn med deres aktivitet.

Både politi og brannvesen er administrert og organisert på fylkesnivå. Brannvesenet er gitt en rekke fullmakter direkte i lover fra parlamentet, slik at de lokale myndighetene hverken kan styre eller kontrollere dem.

I henhold til den engelske brannloven av 1947, har de lokale brannvernmyndighetene et ansvar for at det innen deres området er et brannvesen, som er utstyrt til å møte det normale behov. Det er også et krav om at brannregionene i Storbritannia skal samarbeide, og det skal utarbeides planer for dette. Brannvesenet skal ikke bare være dimensjonert for brann, men også kunne takle andre ulykker. Ca 80% av kostnadene ved å holde et brannvesen dekkes av sentrale midler, resten dekkes lokalt.

Med mindre det er livreddende operasjoner, kan brannvesenet i England ta betalt for innsats knyttet til annet enn brann. De kan også ta betalt for innsats knyttet til bilulykker, men dette gjøres i liten grad. De kan imidlertid ikke ta betalt for utrykning til falske alarmer.

Alle Eiendommer i England og Wales er definert i forhold til fire brannrisikogrupper. På bakgrunn av disse brannrisikogruppene settes det nasjonale minstekrav til brannvesenets responstid.

The Fire Certificate brukes som et hovedinstrument i kontrollarbeidet på brannvernområdet. Etter nærmere bestemmelser av the Secretary of State utsteder brannvernmyndighetene dette sertifikatet til bestemte objekter.

Før utstedelsen av sertifikatet kan det f.eks. stilles krav om andre brannverntiltak, øvelser, max antall personer i objektet osv. Hoteller, vertshus, fabrikker, kontorer, butikker, jernbaneområder m.m. dekkes av denne ordningen. Objekter hvor det er liten fare for brann faller ikke under ordningen. For slike objekter er det et krav i lovgivningen at det skal være tilstrekkelige rømningsveier og brannvernutstyr.

Hovedansvaret for håndteringen av ulykker og katastrofer ligger i England på fylkesnivå. Med unntak av kriseplaner utenfor bedriftsområder har ikke de lokale myndighetene noen generell forpliktelse til å planlegge for fredstidskatastrofer. Ved en ulykke består deres rolle i å bistå politi, brann- og ambulansetjenesten.

Politiet blir vanligvis først varslet ved f. eks. en ulykke med farlige stoffer, og de har hovedansvaret for å utøve myndighet og koordinere innsatsmannskapene. Brannvesenet vil imidlertid ha hovedansvaret for selve brannstedet ved brann på en fast installasjon eller ved en trafikkulykke

5.2 Vern mot ulykker med farlige stoffer

Health and Safety at Work Act fra 1974 er den grunnleggende loven når det gjelder helse og sikkerhet i Storbritannia. Den omhandler både risiko innenfor og utenfor et bedriftsområde, inkludert risikoen til allmennheten.

I tillegg har man eksplosivloven fra 1875 som gjelder på områder hvor det håndteres eksplosiver.

The Control of Industrial Major Accident Hazards (CIMAH) Regulations fra 1984, implementerer SEVESO-direktivet, og gjelder for industriell virksomhet hvor farlige stoffer, med unntak av radioaktive og eksplosive stoffer, blir produsert, lagret eller brukt. Det er her et krav om at produsenter må kunne fremvise at faren for storulykke er identifisert, og at adekvate foranstaltninger er tatt for å begrense faren for en storulykke, samt konsekvensene av en slik ulykke. Tilleggskrav gjelder for områder hvor mengden farlige stoffer overskrider visse terskler. Tilleggskravene inkludere fremleggelse av sikkerhetsrapport, utarbeidelse av kriseplaner og å informere publikum.

Health and Safety Executive (HSE) ble opprettet i 1974 under the Health and Safety at Work Act, som et «ikke- departementalt» offentlig organ. Opprinnelig var HSE administrativt underlagt Arbeidsdepartementet, men er idag underlagt Miljødepartementet.

HSE gir hverken tillatelser eller godkjennelser for farlige anlegg, men de håndhever kravene knyttet til sikkerhet, inkludert kriseplanlegging innenfor bedriftsområdene. HSE gir råd til de lokale myndigheter med hensyn til kriser og områderegulering, og påser at de har oppdaterte kriseplaner basert på informasjon fra bedriftene. Det er krav om at HSE skal uttale seg før de lokale myndighetene gir tillatelser til bruk, eller lagring av visse mengder farlige stoffer.

HSE spiller ingen rolle når det gjelder håndteringen av en ulykke når den inntreffer, men kan etter anmodning også her bidra med råd og veiledning.

Når det gjelder kontroll med faren for storulykker er britisk lovgivning basert på følgende tre prinsipper:

1. identifikasjon – finne hvor det eksisterer en risiko for farlige ulykker
2. forebygging og foranstaltninger – redusere muligheten og risikoen for at en ulykke skal inntreffe, ved å foreta foranstaltninger innen bedriftsområdet

   Dette innebærer at ledelsen ved bedriften skal foreta en risikovurdering, samt iverksette nødvendige sikkerhetstiltak og foranstaltninger innen bedriftsområdet.

   Kravet om risikovurdering er hjemlet i Health and Safety at Work Act.
3. «lindring» – redusere virkningen av en ulykke dersom dens skulle inntreffe, ved å planlegge for kriser og å foreta områderegulering.

I Storbritannia knytter man risikovurderingen til det såkalte ALARP – prinsippet (As Low As Reasonably Practicable), eller en kost/nytte vurdering. Når det ikke er økonomisk forsvarlig å sette i verk tekniske tiltak for å redusere risikoen, har bedriften heller ingen plikt til dette. Bedriften må imidlertid kunne dokumenter at alt innen rimelig praksis er gjort for å redusere risikoen for ulykker.

Det vil derfor alltid være igjen en viss grad av risiko etter at alle rimelige praktiske tiltak har blitt iverksatt. For å begrense konsekvensene av de ulykkene som allikevel måtte skje, føres det kontroll med nye installasjoner og utvikling innen og i nærheten av bedriftsområder med storulykkepotensiale. Denne kontrollen utføres i hovedsak av de lokale planmyndighetene, som gir tillatelse til all nyetablering. De lokale planmyndighetene er på sin side forpliktet til å konsultere HSE, men er ikke forpliktet til å følge de råd HSE gir. Dersom de lokale planmyndighetene går imot rådene fra HSE, skal HSE varsles.

Rundt hver installasjon etablerer HSE en såkalt «konsultativ sone», som innebærer at de lokale planmyndighetene må konsultere HSE dersom det skal foretas endringer innenfor sonen.

I samspillet mellom HSE og de lokale planmyndighetene er HSE hovedoppgave å sørge for at risikoen for en storulykke blir tatt hensyn til i planarbeidet. For å kunne gi råd til de lokale planmyndighetene, foretar HSE en teknisk vurdering av hvilken virkning den planlagte utviklingen vil ha for sikkerheten. Denne vurderingen består i en kvantifisert risikovurdering . Dersom det ikke er påkrevet å foreta en fullstendig kvantifisert risikovurdering, foretar de kun en konsekvensbasert vurdering. HSE vil i alle tilfeller forsikre seg om at vurderingene er realistiske og passende for sitt formål.