

Nefndarálit

um frumvarp til laga um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Vigdís Sigurðardóttur og Sigurbjörgu Sæmundsdóttur frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Elías Blöndal Guðjónsson og Eirík Blöndal frá Bændasamtökum Íslands, Svövu Sveinborgu Steinarsdóttur frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Pál Stefánsson frá Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar, Garðabæjar og Kópavogs, Trausta Jónsson og Jórunni Harðardóttur frá Veðurstofu Íslands, Jón Viðar Matthíasson frá Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, Jón Svanberg Hjartarson frá Slysavarnafélaginu Landsbjörg, Ágúst Gylfason og Rögnvald Ólafsson frá almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, Þóru Björgu Jónsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Trausta Baldursson og Borgþór Magnússon frá Náttúrufræðistofnun Íslands.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Bláskógabyggð, Bændasamtökum Íslands, Dalabyggð, Fljótsdalshéraði, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar, Garðabæjar og Kópavogs, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Heilbrigðiseftirliti Vesturlands, Landgræðslu ríkisins, Mannvirkjastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Slysavarnafélaginu Landsbjörg, Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins og Veðurstofu Íslands.

Með frumvarpinu er lögð til ný heildarlöggjöf um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum sem felst aðallega í breyttum reglum um sinubruna. Sú löggjöf kæmi í stað gildandi laga um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, nr. 61/1992. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að tilgangur þess sé að setja ramma um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi og að löggjöfinni sé ætlað að vera fyrirbyggjandi og fjalla almennt um varúðarráðstafanir vegna hættu á gróðureldum.

Sinubrennur.

Í 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur fram sú meginregla að óheimilt verði að brenna sinu verði frumvarpið að lögum. Undanþága frá því banni nær til ábúenda eða eigenda jarða á lögbylum þar sem stundaður er landbúnaður en þessum aðilum er heimilt að brenna sinu í rökstuddum tilgangi að fengnu leyfi sýslumanns skv. 4. gr. frumvarpsins. Skv. 1. mgr. 4. gr. ein-skorðast undanþága til að fá að brenna sinu við einn mánuð að vori, frá 1. apríl til 1. maí. Áður en sýslumaður veitir leyfi til sinubrennu skal hann hafa samráð við lögreglustjóra og hlutaðeigandi búnaðarsamband, heilbrigðisnefnd og slökkvilið þurfa að samþykkja leyfi fyrir brunanum. Skv. 7. gr. frumvarpsins mun ráðherra setja reglugerð þar sem m.a. verði kveðið á um skilyrði sem sett verði í leyfi til sinubrennslu.

Reglur frumvarpsins um sinubrennur eru nokkuð þrengri en í lögum nr. 61/1992. Þannig er stýtt það tímabil sem heimilt er að brenna sinu en þó getur sýslumaður að höfðu samráði

við ráðuneytið heimilað sinubrennu á lengra tímabili eða frá 15. mars til 15. maí ef sérstakar veðurfarslegar ástæður gefa tilefni til, og þá koma fleiri aðilar að ákvörðun um veitingu leyfis fyrir sinubrennu.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að það hafi verið mat stofnana sem um málið hafa fjallað að þrengja eigi heimildir til sinubrennu eða jafnvel banna hana með öllu. Ljóst er að af sinubrennu getur verið veruleg loftmengun sem rýrir loftgæði þeirra sem kunna að vera í námunda við sinubrennu en einnig að loftmengunin geti breiðst út yfir stórt svæði ef vindáttir eru þannig. Í athugasemdunum koma einnig fram efasemdir um gagnsemi sinubrennu fyrir jarðveg og uppskeru og sömu efasemdir komu einnig fram hjá gestum nefndarinnar. Bent var á að sú aðferð að brenna sinu væri forn og mætti rekja til þess þegar menn höfðu ekki fullnægjandi tæki til að vinna landið og sinubrenna væri núorðið aðallega á grundvelli gamalla hefða sem væru missterkar eftir landshlutum. Hins vegar er þó ekki hægt að útiloka að í einhverjum tilvikum kunni sinubrennur að vera nauðsynlegar og í athugasemdum við frumvarpið eru einnig reifaðir kostir þess að brenna sinu, sérstaklega þar sem sina er mikil. Meiri hlutinn bendir á að ákvæði 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er bann við sinubrennu þar sem almannahætta getur skapast eða tjón hlotist af á náttúruminum, fuglalífi, mosa, lyng- eða trjágróðri, skógi eða mannvirkjum, er nánast samhljóða 2. gr. laga nr. 61/1992 nema skógum hefur verið bætt við upptalningu ákvæðisins. Að mati meiri hlutans er í frumvarpinu farinn ákveðinn millivegur varðandi sinubrennur með því að herða skilyrði fyrir þeim og setja um þær ítarlegri reglur. Sinubrennur eru á undanhaldi og eðlilegt er að gæta fyllstu varúðar við þær og gæta þess að almannahætta skapist ekki.

Bálkestir.

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um bálkesti og er ákvæðið nýmæli í lögum en tekið hefur verið mið af leiðbeiningum um vinnutíðingun við leyfisveitingar vegna bálkesta og brenna sem gefnar voru út af ríkislögreglustjóra, Hollustuvernd ríkisins og Brunamálastofnun árið 1999. Samkvæmt ákvæðinu þarf leyfi til að brenna bálköst ef brennt er meira en 1 m³ af efni. Fyrir nefndinni kom bæði fram að um stranga reglu væri að ræða og einnig það að þurfa ætti leyfi fyrir öllum bálköstum enda eru litlir bálkestir oft brenndir á stöðum þar sem kann að hljótast umtalsverð hætta af ef þeir breiðast út, t.d. í sumarhúsabyggð eða í skóglendi þar sem fólk safnast saman. Þá kom fram að misræmi væri milli þessa ákvæðis og fyrrnefndra leiðbeininga þar sem miðað er við brennutíma. Nefndin bendir á að verði frumvarpið að lögum þarf að kanna hvort rétt sé að endurskoða fyrrnefndar leiðbeiningar.

Fyrir brennur og bálkesti þar sem ætlunin er að brenna meira af efni en 1 m³ þarf leyfi sýslumanns að fengnu samþykki og starfsleyfi heilbrigðisnefndar, sbr. einnig reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, nr. 785/1999. Skv. 18. tölul. 12. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, skal greiða gjald fyrir brennuleyfi og leyfi fyrir sinubrennu, sbr. 12. gr. frumvarpsins, og er gjaldið 8.300 kr. Skv. 10. gr. frumvarpsins varðar það sektum eða fangelsi allt að tveimur árum að brjóta gegn ákvæðum laganna, m.a. um sinubrennu og bálkesti. Í athugasemdum við 10. gr. frumvarpsins kemur fram að sektir á grundvelli laganna geti numið frá 10.000 kr. til 500.000 kr. Meiri hlutinn bendir á að ákvarða þarf fjárhæðir sekta við brotum gegn lögnum þannig að þær letji menn frá því að brjóta gegn þeim. Hér ber einnig að hafa í huga að með leyfisveitingu fyrir bálkesti er upplýsingum um hann komið til almannavarnaaðila sem þá vita af bálkestinum sem gerir viðbragðsaðilum kleift að bregðast skjótt við ef þörf er á.

Hættumat vegna gróðurelda.

Nefndin ræddi nokkuð aðra gróðurelda en sinubruna og brennu bálkasta. Viðamestu gróðureldar síðustu ára hafa kviknað af öðrum ástæðum en framangreindum. Þannig kviknaði umfangsmikill eldur á Mýrum 2006 vegna sigarettuglóðar í vegkanti. Þá geta einnota kola-grill einnig verið varasöm og þá sérstaklega í þéttum og gróðursælum sumarhúsabyggðum eða á ræktuðu skóglandi. Mikið tjón getur orðið af eldum sem kvikna vegna gáleysis við meðferð elds á grónum svæðum. Skv. 5. mgr. 16. gr., sbr. 13. gr. laga um brunavarnir, nr. 75/2000, skal slökkviliðsstjóri vinna brunavarnaáætlun fyrir starfssvæði slökkviliðs sem lögð skal fyrir sveitarstjórn og Mannvirkjastofnun til samþykktar. Markmið brunavarnaáætlunar er að tryggja að slökkvilið sé þannig mannað, skipulagt, útbúið tækjum, menntað og þjálfað að það ráði við þau verkefni sem því eru falin með lögum um brunavarnir. Skv. 6. gr. frumvarpsins er heimilt í brunavarnaáætlun að afmarka sérstök svæði þar sem óheimilt er að brenna sinu vegna almannahættu. Má því segja að markmið með gerð brunavarnaáætlana sé að meta hættu af eldum í hverju umdæmi slökkviliðs. Í því felst mat á hættu vegna gróðurelda sem eðli málsins samkvæmt er misjafnt eftir svæðum. Fyrir nefndinni kom fram að því miður hafa ekki verið gerðar brunavarnaáætlanir fyrir mörg starfssvæði slökkviliða og bæta þarf úr því. Fyrir nefndinni kom einnig fram að rétt væri að vinna heildstætt hættumat vegna gróðurelda á landinu öllu svipað því hættumati sem unnið er vegna ofanflóða og sjávar- og vatnsflóða. Ljóst er að hætta vegna gróðurelda er mismikil eftir landsvæðum og kortleggja þarf þau svæði þar sem hættan er mest með tilliti til þess tjóns sem orðið getur vegna gróðurelda. Meiri hlutinn beinir því til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að kanna í samvinnu við Mannvirkjastofnun hvort rétt sé að vinna sérstakt hættumat vegna gróðurelda á landsvísu og hversu mikinn kostnað slík vinna mundi hafa í för með sér. Í þessu sambandi þarf einnig að meta að hvaða leyti slíkt hættumat kæmi til viðbótar brunavarnaáætlun sveitarfélaga og að hver miklu leyti slíkt hættumat kunni að rúmast innan brunavarnaáætlana.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt óbreytt**.

Alþingi, 29. apríl 2015.

Höskuldur Þórhallsson,
form.

Elín Hirst,
frsm.

Haraldur Einarsson.

Brynjar Níelsson.

Geir Jón Þórisson.