

10. febrúar 2015

Frá nefndasviði Alþingis.

Ágæti viðtakandi.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir yður til umsagnar frumvarp til laga um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum (heildarlög, strangari reglur), 512. mál.

Þess er óskað að undirrituð umsögn berist eigi síðar en 24. febrúar nk. á netfangið nefndasvid@althingi.is

Ef engar athugasemdir eru þarf ekki að senda sérstaka tilkynningu þess efnis.

Þingskjalið er hægt að sækja á vef Alþingis: <http://www.althingi.is/altext/144/s/0889.html>

Vakin er athygli á því að nefndastarf fastanefnda Alþingis er rafrænt. Óskað er eftir að umsagnir og erindi verði send á rafrænu formi.

Bent skal á að umsagnir og gögn um málið birtast á vef Alþingis undir fyrirsögninni Innsend erindi á síðu viðkomandi þingmáls.

Leiðbeiningar um ritun umsagna er að finna á vef Alþingis á slóðinni www.althingi.is/vefur/nefndaumsagnir.html

Kveðja,
Kristjana Benediktsdóttir
skjalavörður
skrifstofu Alþingis, nefndasviði
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
sími 563-0433, fax 563-0430
www.althingi.is

Frumvarp til laga

um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum.

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að vernda umhverfið og heilsu fólks með því að koma í veg fyrir mengun af sinubrennu, öðrum gróðureldum og meðferð elds á víðavangi. Þá er það einnig markmið laganna að tryggja öryggi og vernd lífs og eigna.

2. gr.

Meðferð elds.

Óheimilt er að kveikja eld á víðavangi, á lóðum eða annars staðar utan dyra þar sem almannahætta getur stafað af eða hætt er umhverfi, gróðri, dýralífi eða mannvirkjum.

Gæta skal ýtrustu varkárni við notkun búnaðar sem valdið getur íkveikju utan dyra. Með búnaði er m.a. átt við grill, ljós, útiarna, kerti og hitagjafa.

Gæta skal ýtrustu varkárni þegar bálkestir eru hlaðnir og við brennur og varðelda, m.a. um staðsetningu og efni sem notað er.

Opin brennsla úrgangs er óheimil, sbr. ákvæði laga um meðhöndlun úrgangs.

Skylt er hverjum þeim sem ferðast um landið að gæta ýtrustu varkárni í meðferð elds.

Sá sem verður þess var að eldur er laus á víðavangi skal svo fljótt sem auðið er gera aðvart umráðamanni lands, slökkviliði eða öðru hlutaðeigandi yfirvaldi.

3. gr.

Sinubrenna.

Sinubrenna er óheimil. Þó er ábúendum eða eigendum jarða á lögbýlum þar sem stundaður er landbúnaður heimilt að brenna sinu samkvæmt skriflegu leyfi sýslumanns enda sé tilgangurinn rökstuddur og augljósir hagsmunir vegna jarðræktar eða búfjárræktar.

Aldrei má brenna sinu þar sem almannahætta stafar af eða tjón getur hlotist af á náttúru-minjum, fuglalífi, mosa, lyng- eða trjágróðri, skógi eða mannvirkjum.

Við sinubrennu skal gæta ýtrustu varkárni og gæta þess að valda ekki óþarfa ónæði eða óþægindum.

4. gr.

Leyfi til að brenna sinu.

Ábúendur eða eigendur jarða geta einir fengið leyfi til að brenna sinu á jörðum á tíma-bilinu 1. apríl til 1. maí ár hvert, að uppfylltum skilyrðum í reglugerð, sbr. 7. gr. Utan þess

tímabils er hvarvetna óheimilt að brenna sinu. Þó getur sýslumaður, að höfðu samráði við ráðuneytið, ákveðið aðra dagsetningu ef sérstakar veðurfarslegar ástæður gefa tilefni til en þó eigi fyrr en 15. mars og eigi lengur en til 15. maí ár hvert.

Sýslumaður veitir skriflegt leyfi fyrir sinubrennu, sbr. 3. gr., að höfðu samráði við lög-reglustjóra og fengnu samþykki frá hlutaðeigandi búnaðarsambandi, heilbrigðisnefnd og slökkviliði. Leyfi skal einungis veitt fyrir yfirstandandi ár og skal það ná yfir það svæði sem afmarkað er í umsókn til sýslumanns. Sækja má um leyfi eftir 1. mars ár hvert og umsókn skal afgreiða eins fljótt og verða má og eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að umsókn berst.

Heimilt er að binda leyfi sýslumanns skilyrðum samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð, sbr. 7. gr. Sýslumanni er heimilt að afturkalla veitt leyfi samkvæmt nánari ákvæðum í reglu-gerð, sbr. 7. gr.

Tilgreina skal í leyfi ábyrgðarmann sinubrennu og skal hann vera á vettvangi á meðan brenna fer fram.

Sýslumaður skal halda skrá um útgefin leyfi og tilkynna hlutaðeigandi slökkviliði og heil-brigðisnefnd um leyfin um leið og þau hafa verið gefin út.

5. gr.

Bálkestir.

Óheimilt er að brenna bálköst nema samkvæmt skriflegu leyfi sýslumanns að fengnu samþykki slökkviliðsstjóra og starfsleyfi heilbrigðisnefndar. Ekki þarf þó leyfi til að brenna bálköst þar sem brennt er minna en 1 m³ af efni.

Heimilt er að krefjast ábyrgðartryggingar hjá váttryggingafélagi vegna brennunnar áður en leyfi skv. 1. mgr. er veitt. Tilgreina skal í leyfi ábyrgðarmann brennu og skal hann vera á vettvangi á meðan brenna fer fram.

Heimilt er að binda leyfi sýslumanns skv. 1. mgr. skilyrðum samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð, sbr. 7. gr. Sýslumanni er heimilt að afturkalla veitt leyfi samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð, sbr. 7. gr.

Við brennu skal gæta ýtrustu varkárni og gæta þess að valda ekki óþarfa ónæði eða óþægindum

6. gr.

Brunavarnaáætlun.

Sveitarstjórn er heimilt í brunavarnaáætlun, sbr. lög um brunavarnir, að afmarka svæði þar sem óheimilt er að brenna sinu vegna þeirrar hættu sem af því getur stafað fyrir umhverfið, heilsu fólks, nálæg mannvirki eða starfsemi á svæðinu. Óheimilt er að veita leyfi til sinubrennu á svæðum sem þannig hafa verið afmörkuð í brunavarnaáætlun.

7. gr.

Reglugerð.

Ráðherra setur að tillögu Mannvirkjastofnunar og Umhverfisstofnunar, og þegar við á að höfðu samráði við Bændasamtök Íslands og Skógrækt ríkisins, reglugerð þar sem sett eru nánari ákvæði um varnir gegn gróðureldum, um sinubrennur, bálkesti og meðferð elds á víðavangi og um umsókn og veitingu leyfis skv. 4. gr. Við setningu reglugerðar skal ráðherra hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um atriði sem varða skyldur sveitarfélaga.

Í reglugerð skulu vera:

1. Nánari reglur um meðferð opins elds og notkun búnaðar sem valdið getur íkveikju utan dyra, sbr. 2. gr.
2. Almenn ákvæði um bann eða takmarkanir á brennu vegna veðurfarslegra þátta, vind-áttar, loftgæða, umhverfis eða landfræðilegra aðstæðna og þess háttar.
3. Almenn ákvæði um bann eða takmarkanir á sinubrennu vegna nálægrar starfsemi, svo sem heilbrigðisstofnana, matvælaframleiðslu, skóga eða samgangna, eða vegna eðlis nálægrar byggðar, svo sem frístundabyggðar eða þéttbýlis.
4. Almenn ákvæði um brennuhald skv. 5. gr., svo sem um umbúnað um bálköst, efni sem heimilt er að brenna, mengunarvarnir og um meðferð skotelda við brennu.
5. Ákvæði um gögn sem umsækjandi um leyfi skv. 4. og 5. gr. skal leggja fram með umsókn.
6. Skilyrði sem sett eru í leyfi skv. 4. og 5. gr. um:
 - a. tímamörk brennu, þ.m.t. hvenær sólarhrings óheimilt er að framkvæma brennu og um tímamörk söfnunar efnis í bálköst,
 - b. afmörkun svæðis sinubrennu og hvernig útmörk svæðisins verði varin,
 - c. skyldu leyfishafa til að tilkynna slökkviliðsstjóra og öðrum tilgreindum aðilum með a.m.k. sólarhrings fyrirvara í hvert sinn sem hann hyggst framkvæma brennu,
 - d. skyldu leyfishafa til að tilkynna nágrönnum um útgefið leyfi og áætlaða tímasetningu sinubrennu,
 - e. skyldu leyfishafa til að tilkynna Umhverfisstofnun flatarmál brunnins svæðis vegna sinubrennu,
 - f. hlutverk ábyrgðarmanns,
 - g. aðgang að slökkvivatni og lágmarksviðbúnað leyfishafa,
 - h. viðbragðsstöðu slökkviliðs,
 - i. eftirlit með brennu og annað sem nauðsynlegt þykir til að uppfyllt séu markmið laga þessara.
7. Ákvæði um heimild sýslumanns til að afturkalla leyfi og slökkviliðsstjóra til að stöðva leyfða sinubrennu, eða að kveikt sé í bálkesti, og banna meðferð opins elds sé það talið viðsjárvert vegna veðurs eða af öðrum mikilvægum ástæðum.

8. gr.

Gjaldtaka.

Um gjald fyrir leyfi sýslumanns skv. 4. gr. fer skv. 18. tölul. 12. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs.

9. gr.

Bótaábyrgð.

Sá sem veldur tjóni með sinubrennu eða meðferð elds á víðavangi þannig að saknæmt sé ber fébótaábyrgð á því tjóni sem af hlýst og er jafnframt heimilt að innheimta kostnað við útkall slökkviliðs hjá þeim sem tjóninu veldur með saknæmum hætti.

10. gr.

Viðurlög.

Brot gegn eftirtöldum ákvæðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum:

1. 1. mgr. 2. gr. um meðferð elds á víðavangi, á lóðum eða annars staðar utan dyra.
2. 4. mgr. 2. gr. um opna brennslu úrgangs.
3. 1. og 2. mgr. 3. gr. um sinubrennu.
4. 1. mgr. 4. gr. um sinubrennu án leyfis.
5. 1. mgr. 5. gr. um bálkesti.

11. gr.

Eftirlit með framkvæmd laganna.

Mannvirkjastofnun hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Eldvarnaeftirlit slökkviliðs, hvert í sínu umdæmi, annast eftirlit með því að við meðferð elds sé farið að ákvæðum laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, þ.m.t. að sótt sé um leyfi skv. 4. og 5. gr. og að fylgt sé skilyrðum leyfis við framkvæmd brennu.

12. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Frá sama tíma falla úr gildi lög nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi.

Við gildistöku laga þessara verður jafnframt eftirfarandi breyting á 12. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991: Á eftir orðinu „Brennuleyfi“ í 18. tölul. kemur: og leyfi fyrir sinubrennu.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Allt frá upphafi landnáms munu menn hafa brennt sinu, mosa og jafnvel lyng að vorlagi til að létta komandi gróðri leið og gera beit betri og notadrygri. Þetta ásamt kjarrbruna, einkum til kolagerðar, sem lengi tíðkaðist hefur vafalítið átt sinn þátt í að breyta gróðurfari landsins, sérstaklega að því er tekur til skóg- og kjarrlendis. Með breytingum á veðráttu og breyttum búskaparháttum hefur hætta vegna sinubrenna aukist síðustu ár á sama tíma og gagnsemi hennar í landbúnaði er umdeild.

Árið 1992 voru sett nógildandi lög um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi sem tóku við af lögum frá 1966 um sama efni. Þar áður voru í gildi ákvæði um sinubrennu í Jónsbók sem lögtekin var á Alþingi árið 1281. Í lögum nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, voru sett mun strangari og ítarlegri ákvæði en þau sem höfðu gilt frá árinu 1966. Í gildandi lögum er fjallað um meðferð elds á víðavangi og kveðið á um að ábúendur jarða geti fengið leyfi sýslumanns til sinubrennu sé hún framkvæmd fyrir 1. maí og að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem sett eru í reglugerð. Skilyrði þessi lúta m.a. að skyldu ábúenda til að tilkynna hlutaðeigandi slökkviliðsstjóra, eftirliti með brennu og öðru sem nauðsynlegt þykir. Samkvæmt lögnum er óheimilt að brenna sinu þar sem almannahætta stafar af eða tjón getur hlotist af á náttúruminum, fuglalífi, mosa, lyng- eða trjágróðri og mannvirkjum. Lögin eru skýr hvað þann þátt varðar að hægt er að fá leyfi sýslumanns fyrir sinubrennum

að uppfylltum skilyrðum en þær eru þó bannaðar í ákveðnum tilvikum. Lögin kveða ekki nánar á um hvernig mat sýslumanna eigi að fara fram.

Mannvirkjastofnun, sem m.a. fer með mannvirkjamál og brunamál, hefur undanfarið fjallað almennt um sinubruna. Stofnunin stóð ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga fyrir málþingi um gróðurelda 17. janúar 2013. Þar var lögð áhersla á að ræða og miðla upplýsingum um leiðir til að auka viðbúnaðargetu slökkviliða með samstarfi sveitarfélaga og stofnana og skilgreina ábyrgð sveitarfélaga og annarra stjórnvalda. Fjallað var um reynslu af baráttu við gróðurelda, lagt mat á möguleika slökkviliða til að ráða niðurlögum þeirra og rætt um hvaða úrbóta er þörf hvað varðar mönnun slökkviliða, búnað þeirra og fjárhagslega áhættu sveitarfélaga af völdum gróðurelda. Mannvirkjastofnun fylgdi málþinginu eftir og tók málefnið upp á fundi með slökkviliðsstjórum. Þar kom fram að slökkviliðsstjórar eru almennt á móti því að sina sé brennd. Slökkviliðsstjórar og Mannvirkjastofnun eru þeirrar skoðunar að sinubrenna geti verið hættuleg, hún geti farið úr böndum og að hún valdi miklum kostnaði. Þá hefur verið bent á að þörf á sinubrennu sé ofmetin og að almannahagsmunir séu ekki nægilega tryggðir. Einnig hefur verið bent á að sýslumannsembættin séu mögulega ekki nægilega vel í stakk búin til að meta þá umhverfisþætti sem nauðsynlegt er að líta til við ákvörðunartöku og að svigrúm þess sem ákvörðun tekur til sjálfstæðs mats sé ekki nægilegt. Loks má nefna að sjónarmið er varða heilsu, t.d. vegna slæmra loftgæða sem hljótast af sinubruna, eru ekki tilgreind í lögnum.

Óvarleg meðferð elds utan dyra og á víðavangi getur valdið miklu tjóni. Dæmi um það eru nýliðnir atburðir í Noregi, en í janúarmánuði 2014 geisðu þar miklir gróðureldar sem ollu gríðarlegu tjóni á umhverfi og mannvirkjum. Hundruð manna þurftu að flýja heimili sín og stór svæði urðu eldinum að bráð. Aðstæður þar eru að mörgu leyti svipaðar aðstæðum sem geta verið hér á landi, þ.e. lyng og lággróður, auk snjólétts vetrar, þurrks og vinds, en gróðureldar geta breiðst hratt út í þurru gróðri og miklum vindi. Þessi dæmi sýna hversu mikið tjón getur hlotist af gróðureldum og hversu lítið hinn mannlegi máttur getur gert til að bregðast við vandamálinu þegar eldur hefur á annað borð kviknað.

Í ljósi framangreinds taldi umhverfis- og auðlindaráðuneytið tímabært að endurskoða reglur um sinubruna. Hluti af þeirri umræðu sem farið hefur fram á vegum Mannvirkjastofnunar er innlegg í þá endurskoðun. Með bréfi dags. 27. mars 2013 fól ráðuneytið Mannvirkjastofnun að meta hvort rétt væri að takmarka frekar eða banna sinubrennur og hvort rétt væri að gera aðrar breytingar á umræddri löggjöf. Mannvirkjastofnun fór yfir málið og svaraði ráðuneytinu með bréfi 20. janúar 2013. Í svari Mannvirkjastofnunar kom fram að það væri almennt skoðun þeirra sem stofnunin leitaði álits hjá að þörf væri á breytingum á laga-umhverfi leyfisveitinga til sinubrenna. Í framhaldi af þessu var tekin ákvörðun í ráðuneytinu um að undirbúa breytingu á löggjöfinni.

Frumvarpið er unnið í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu í samstarfi við Mannvirkjastofnun og Bændasamtök Íslands. Á fundum þessara aðila voru hugsanlegar breytingar á löggjöfinni ræddar og drög að frumvarpi sett fram auk þess sem haft var samráð við hlutaðeigandi aðila. Að öðru leyti er vísað til II. og V. kafla almennra athugasemda með frumvarpi þessu.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Samkvæmt lögum nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, geta ábúendur jarða fengið leyfi til sinubrennu. Nánari ákvæði um veitingu leyfis er að finna í reglugerð nr. 157/1993 um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi. Ljóst er að lagabreytingu þarf til

ef banna á sinubrennur að öllu leyti eða takmarka þær frekar en nógildandi lög gera ráð fyrir. Mögulegt er að setja strangari skilyrði í reglugerð en nú eru þegar leyfi eru veitt, en það þykir þó ekki nóg. Ráðuneytið, hlutaðeigandi stofnanir og haghafar eru sammála um að breyta þurfi löggjöfinni þar sem ekki sé mögulegt að ná fram þeirri takmörkun á sinubrennum sem þörf er talin á með gildandi löggjöf.

Markmið með lagasetningunni er að tryggja öryggi og heilsu fólks, koma í veg fyrir eignatjón og draga úr mengun og skaða á umhverfinu.

Sinubrennur taka til ýmissa þátta, svo sem öryggis, brunavarna, mengunarmála og náttúruverndar. Sinubrennur valda mengun og geta valdið fólki í nánasta umhverfi óþægindum. Þá getur sinubrenna skapað hættu fyrir fólk, skepnur, náttúru og eignir. Fari sinubrenna úr böndunum og kalla þarf til slökkvilið lendir kostnaður af því á viðkomandi sveitarfélagi.

Umhverfisstofnun benti á í minnisblaði 16. maí 2013 að frá sinubrunum geti stafað mjög mikil loftmengun og fjölmörg mengunarefni myndast við brunann, t.d. sót (svífryk), kolmónoxíð, nitroxíðsambönd og díoxín. Reykur frá sinubruna getur borist langar vegalengdir og dæmi er um að mengunarefni frá gróðurbrunum í Rússlandi hafi mælst hér á landi. Eðli málsins samkvæmt eru áhrifin þó mest nálægt brunanum. Þá getur reykur frá sinubruna haft neikvæð áhrif á heilsu fólks þó svo að bruninn sé undir stjórnum og innan fyrirframákveðins svæðis. Umhverfisstofnun telur að óæskilegt sé að brenna sinu í grennd við þéttbýli vegna verulega neikvæðra áhrifa á loftgæði. Umhverfisstofnun bendir á að í reglugerð nr. 157/1993 um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi séu ákvæði um að taka skuli tillit til trjágróðurs, náttúruminja eða ræktunar sem eldur getur spilt eða grandað. Stofnunin bendir á nauðsyn þess að bætt sé við ákvæðum um að huga þurfi að loftgæðum í nálægum byggðum, t.d. að huga að mögulegri vindátt þegar ákvörðun er tekin um sinubrennu. Einn stakur sinubruni geti haft áhrif á loftgæði í byggð sem er í tuga kílómetra fjarlægð. Sum sveitarfélög hafi sett strangari reglur um sinubrennur en reglugerð nr. 157/1993 kveði á um, t.d. sé alfarið bannað að brenna sinu í borgarlandi Reykjavíkur. Umhverfisstofnun bendir á að í sinubruna sem varð rétt innan við Akureyri vorið 2005 hafi svífryksmengun á Akureyri mælst $475 \mu\text{g}/\text{m}^3$ sem er langt yfir heilsuverndarmörkum og þurfti þann dag að slökkva á loftræstikerfinu á Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri vegna reyks sem barst inn í húsið. Um tíma hafði bruninn einnig áhrif á flug inn á Akureyrarflugvöll.

Fyrir utan verulega neikvæð áhrif sinubruna á loftgæði, sem eru að mati Umhverfisstofnunar óumdeild, eru skiptar skoðanir um gagnsemi sinubrennu fyrir jarðveg og uppskeru. Skammtímaáhrif á gróður og jarðveg eru að gras kemur fyrr upp í brenndu landi en á móti skal bent á að vísbendingar eru um að heildaruppskera að hausti sé rýrari en í óbrenndu landi, en hlutfall trénis er hærra í óbrenndu en brenndu. Aðrar rannsóknir hafa ekki sýnt marktækan mun á uppskeru lifandi plantna. Tegundum háplantna fækkar og meiri hætta er á frosti í jörðu fyrr að hausti í brenndu landi en í óbrenndu því sínan virkar sem einangrun fyrir jarðveginn og temprar hitastigið. Þá aukast hitasveiflur milli dags og nætur einnig. Langtímaáhrif sinubruna á Íslandi eru lítið þekkt, en leiða má líkur að því að gera megí sinubrennu óþarfa að vori með rétttri beitarstýringu að sumri. Þegar rátt er um kosti og galla sinubrennu þarf að horfa til þess að einn stór sinubruni sem er tengdur atvinnustarfsemi eins manns getur haft verulega neikvæð áhrif á loftgæði alls almennings í nágrenninu. Almennigur hefur ekkert val. Fólk þarf að anda að sér lofti með öllum þeim mengandi efnum sem því fylgja. Um er að ræða verulega heilsuhagsmuni en erlendar rannsóknir hafa sýnt fram á aukna dánartíðni þá daga sem loftmengun er mikil.

Í ljósi þess að verulega má minnka þörf fyrir að brenna sinu með markvissri beitarstjórnun og í ljósi þess að hagsmunir almennings af hreinu og ómengðu lofti eru umtalsverðir var það sjónarmið Umhverfisstofnunar í framangreindu minnisblaði að þörf væri á að herða verulega reglur um sinubrennur eða jafnvel banna þær alfarið.

Umhverfisstofnun tók saman skýrslu árið 2010 um losun ýmissa þrávirkra lífrænna efna þar sem m.a. kemur fram að dregið hefur úr heildarlosun díoxíns á Íslandi um 66% frá árinu 1990 til ársins 2008 og um 82% í sorpbrennslu og úrgangsmeðhöndlun. Heildarlosun var 11,3 g I-TEQ (díoxínigildi) árið 1990 en 3,9 g I-TEQ árið 2008. Á árinu 2008 var losun frá áramótabrennum 1,8 g I-TEQ og frá sorpbrennslum og orkuiðnaði 0,6 g I-TEQ af díoxíni. Ástæðan fyrir því að heildarlosun hefur dregist saman er fyrst og fremst að mörgum opnum og eldri sorpbrennslum hefur verið lokað og reglur um sorpbrennslur hafa verið hertar frá árinu 2003. Sambærilegar upplýsingar eru ekki til um losun frá leyfðum sinubrennum. Vert er að geta þess að áramótabrennur eru úr þurru timbri og er háu hitastigi náð hratt með því að nota olíu þegar kveikt er í. Sinubrennur eru í röku, dreifðu efni og því verður enn meiri framleiðsla af PAH og díoxíni en í áramótabrennum.

Mannvirkjastofnun leitaði álits um sinubrennu hjá ýmsum aðilum, sjá umfjöllun í V. kafla um samráð hér á eftir. Hjá þeim sem Mannvirkjastofnun leitaði til kom fram að þörf væri á breytingum á lagaumhverfi leyfisveitinga til sinubrenna.

Niðurstaða Mannvirkjastofnunar er að banna beri sinubrennur alfarið. Í bréfi til ráðuneytisins 20. ágúst 2013 segir: „Fyrir liggur að sinubrennur valda mengun og óþægindum fyrir fólk í nánasta umhverfi. Fari sinubrenna úr böndunum og kalla þarf til slökkvilið lendir sá kostnaður á íbúum viðkomandi sveitarfélags. Með breytingum á veðráttu og breyttum búskaparháttum hefur hættu vegna sinubrenna aukist síðustu ár á sama tíma og gagnsemi hennar í landbúnaði er í besta falli umdeild. Af framangreindum upplýsingum um fjölda leyfa og dreifingu þeirra yfir landið má ráða að umfangið er fremur lítið og telur Mannvirkjastofnun hugsanlegt að unnt væri að ná sátt um slíkt bann í samráði við samtök bænda. Að öðrum kosti telur Mannvirkjastofnun a.m.k. nauðsynlegt að reglur um veitingu leyfa til sinubrenna verði teknar til gagn Gerrar endurskoðunar og leyfum markaður mun skýrari og strangari rammi. Bryna nauðsyn ber til að auka aðkomu slökkviliðsstjóra, náttúruverndar yfirvalda og heilbrigðiseftirlits að leyfisveitingunni og auka til muna eftirlit með framkvæmdinni. Jafnframt þarf að setja skýrari ákvæði í löggjöfina um að leyfishafi sé ábyrgur fyrir greiðslu kostnaðar af slökkvistarfi ef brenna fer úr böndunum og jafnvel að sett verði ákvæði um skyldu til að kaupa váttryggingu áður en eldur er kveiktur sambærilegt við það sem gildir um áramótabrennur.“

Mannvirkjastofnun taldi, eins og fram kemur hér að framan, að banna ætti sinubrennur ef hægt væri að „ná sátt um slíkt bann í samráði við samtök bænda“ en að öðrum kosti væri a.m.k. nauðsynlegt að reglur um veitingu leyfa til sinubrenna yrðu teknar til gagn Gerrar endurskoðunar og leyfum markaður mun skýrari og strangari rammi. Bændasamtök Íslands kynntu sér ýmis viðhorf til vaxandi hættu af gróður- og jarðvegseldum og könnuðu viðhorf búnaðarsambanda og búgreinafélaga til gildandi löggjafar um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi og reglugerðar nr. 157/1993 um sama efni. Bændasamtökin bentu á að ljóst væri að herða þyrfti varúðarkröfur vegna meðferðar elds á landbúnaðarlandi og efla eftirlit með sinubrennum. Þó gætu samtökin ekki ljáð því samþykki að banna allar sinubrennur skilyrðislaust. Vissulega væri það mat Bændasamtaka Íslands að æskilegra væri að beita land hóflega en að brenna á því sinu en þær aðstæður gætu skapast, t.d. við nýræktun, að sinubrenna væri ráðleg áður en vinna færi fram. Bændasamtök Íslands hafa einnig bent á við samningu þessa

frumvarps að sinubrenna kynni að vera æskileg við nýtingu úthaga. Þá auðveldi það vinnu og nýtingu lands, að mati bændasamtakanna, að brenna sinu þar sem hún er mikil. Tilraunir sem hafi verið gerðar bendi til að sína og uppskera innihaldi meira af köfnunarefni, fosfór og kalí þar sem brennt er og mest þar sem oftast hefur verið brennt. Þá benda samtökin á að sauðfé virðist sækja meira í brennt en óbrennt land og að tegundafjöldi plantna er meiri þar sem brennt hefur verið. Vaxtarrými verði meira fyrir nýjan gróður og geti því skriðulum grösom og fræplöntum fjölgað á kostnað mosa. Þá benda Bændasamtök Íslands loks á að niðurstöður rannsókna sýni að sinubrenna geti átt fullan rétt á sér þar sem sína er mikil og að hún geti verið mjög til bóta.

Í ljósi framangreinds telur ráðuneytið nauðsynlegt að ákvæði um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi verði hert verulega með nýrri löggjöf enda ljóst að ókostir sinubrennu eru veigameiri en kostirnir auk þess sem óvarleg meðferð elds á víðavangi getur valdið miklum skaða.

III. Meginefni frumvarpsins.

Tilgangur frumvarpsins er að setja ramma utan um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi. Löggjöfinni er ætlað að vera fyrirbyggjandi og fjalla almennt um ýmsar varúðarráðstafanir vegna hættu á gróðureldum. Er því lagt til að löggjöfin fái nýtt heiti, þ.e. lög um meðferð elds og varnir gegn gróðureldum. Stuðst er við gildandi löggjöf en lagt til að þrengja verulega heimild til sinubrennu og gera ákvæði um sinubrennur og meðferð elds utan dyra strangari og markvissari. Í frumvarpinu er fjallað um meðferð elds á víðavangi og skyldu hvers og eins að gæta ýtrustu varkárni í meðferð elds. Sérstaklega er fjallað um sinubrennu og tiltekið að hún sé eingöngu heimil á lögbýlum þar sem stundaður er landbúnaður og einungis í rökstuddum tilgangi í jarðrækt eða búfjárrækt og þá samkvæmt skriflegu leyfi sýslumanns. Þá eru þar ákvæði um leyfisveitingar og skilyrði. Fjallað er um brunavarnaáætlanir og heimild sveitarstjórnar til að afmarka svæði í brunavarnaáætlun þar sem óheimilt er að brenna sinu vegna þeirrar hættu sem af því getur stafað fyrir umhverfið, nálæg mannvirki eða starfsemi á svæðinu. Í frumvarpinu er að finna ítarleg reglugerðarákvæði um framkvæmd sinubrennu og meðferð elds á víðavangi. Loks er í frumvarpinu ákvæði um gjaldtöku, bótaábyrgð og viðurlög.

Markmiðið með frumvarpinu er að vernda umhverfið án þess að útiloka alveg sinubrennur bænda og koma í veg fyrir mengun og heilsufarsvandamál vegna sinubrennu og meðferðar elds utan dyra. Þá er það einnig markmið laganna að tryggja öryggi og verndun lífs og eigna. Frumvarpið nær því markmiði sem stefnt er að með því að reglum um veitingu leyfa til sinubrennu er markaður skýr og strangur rammur og forvarnir eru auknar. Heimilt verður að gera kröfu um vakt slökkviliðs ef ástæða þykir til og strangari ákvæði eru sett um bótaábyrgð.

Um þennan málaflokk gilda lög nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, og reglugerð nr. 157/1993 um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi.

Bændur brenna og losa sig við sinu til að bæta nýtingu lands til landbúnaðarnota. Í sumum löndum fellur sinubrenna undir úrgangslöggjöf þar sem líta má á sinubrennu sem aðferð bænda til að losa sig við sinu frá landbúnaðarstarfsemi, en hreinsun lands er ein af rökum bænda fyrir því að fá að brenna sinu. Um úrgang gilda lög nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, og reglugerðir settar á grundvelli þeirra laga. Í reglugerð nr. 737/2003 um meðhöndlun úrgangs er kveðið á um að opin brennsla úrgangs sé óheimil. Þetta á þó ekki við um brennur, t.d. áramótabrennur og þess háttar, sem starfsleyfi hefur verið veitt fyrir, sbr. ákvæði

reglugerðar nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, enda sé í leyfinu kveðið á um að brennslutími miðist við tilefnið og að efni og magn sem fari í brennuna sé tilgreint. Í gildi eru leiðbeiningar um vinnutilhögun og leyfisveitingar vegna bálkasta og brenna sem ríkislögreglustjóri, Hollustuvernd ríkisins, nú Umhverfisstofnun, og Brunamálastofnun ríkisins, nú Mannvirkjastofnun, gáfu út 7. desember 2000. Við samningu þessa frumvarps var að nokkru leyti litið til þessara leiðbeininga.

Meðhöndlun sinu fellur í nágrannalöndum okkar ýmist undir úrgangslöggjöf eða brunavarnalög. Annars staðar á Norðurlöndum tíðkast sinubrennur ekki enda eru þær almennt bannaðar á grundvelli umhverfislöggjafar. Í Noregi er þó hægt að fá undanþágur, sem sveitarfélög veita, og eru þær háðar ströngum skilyrðum. Almenna reglan þar er þó að óheimilt sé að brenna nokkuð í skóglendi eða í jarðvegi vegna eldhættu. Það er hlutverk einstakra sveitarfélaga að setja reglur eða bann við að brenna sinu, hálm, garðaúrgang og sambærileg efni. Í Danmörku gilda svipaðar reglur og í Noregi. Samkvæmt umhverfislöggjöfinni er almennt bann við sinubrennum en undanþágur þó leyfðar við sérstakar aðstæður, t.d. ef slíkt er nauðsynlegt til varnar plöntusjúkdómum eða skordýrum. Sinubrenna á grundvelli slíkra undanþágna er háð ströngum skilyrðum. Í Svíþjóð virðist, eins og í hinum löndunum, afar lítið um að sína sé brennd sem hluti af atvinnustarfsemi bænda. Þar eru þó til á vegum bændasamtaka ítarlegar leiðbeiningar um varúð og örugga sinubrennu í þeim tilvikum sem undanþága er veitt.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að mati ráðuneytisins gefur frumvarpið ekki tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, eða alþjóðlegar skuldbindingar.

V. Samráð.

Frumvarp þetta snertir fyrst og fremst bændur sem vilja brenna sinu og þeirra nánasta umhverfi, nágranna og nálæga starfsemi. Þá snertir frumvarpið sýslumenn, lögregluna, slökkvilið, heilbrigðisnefndir, búnaðarsambönd, Mannvirkjastofnun og Umhverfisstofnun. Með bréfi 27. mars 2013 fól ráðuneytið Mannvirkjastofnun að meta hvort rétt væri að takmarka frekar eða banna sinubrennur eða gera aðrar breytingar á löggjöf um sinubrennur. Mannvirkjastofnun boðaði við undirbúning málsins til sín fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga, Bændasamtaka Íslands, Umhverfisstofnunar, Félags slökkviliðsstjóra og Sýslumannafélags Íslands og jafnframt sendi stofnunin öllum sýslumönnum og slökkviliðsstjórum landsins bréf þar sem óskað var eftir upplýsingum um tíðni og umfang sinubruna og leyfisveitinga hér á landi síðastliðin tíu ár. Niðurstaðan var sú að almennt væri það skoðun þeirra sem Mannvirkjastofnunin leitaði álits hjá að þörf væri á breytingum á lagaumhverfi leyfisveitinga til sinubrennu. Fram kom að Bændasamtök Íslands legðu áherslu á að allar breytingar væru vel ígrundaðar og rökstuddar. Félag slökkviliðsstjóra, Umhverfisstofnun og hluti sýslumanna töldu að af sinubrennu stafaði mengun, hætta, kostnaður og óþægindi fyrir íbúa. Töldu þessir aðilar að þörf væri á breytingum á lagaumhverfinu. Varðandi umfang sinubrennuleyfa og útkalla vegna sinubruna kom fram að sinubrenna tíðkast einungis á nokkrum svæðum á landinu og að umfang leyfisveitinga til bænda virðist vera frekar lítið. Jafnframt kom fram að í einhverjum tilvikum hafi kvörtunum íbúa vegna sinubrennu bænda fjölgað.

Mannvirkjastofnun lagði áherslu á að skoða ætti að setja ákvæði um skyldu til að kaupa váttryggingu áður en eldur til að brenna sinu er kveiktur, sambærilegt við það sem gildir um áramótabrennur. Ráðuneytið fundaði með fulltrúum frá Samtökum fjármálafyrirtækja 22.

janúar 2014. Á fundinum bentu fulltrúar frá samtökunum á að bruni væri almennt undanþeginn í ábyrgðartryggingu og að allar byggingar væru brunatryggðar í dag. Hluti af þeim kostnaði sem verður ef sinubrenna fer úr böndunum er kostnaður við slökkvistörf og kostnaður slökkviliðs er fjármagnaður af almannafé. Samtök fjármálafyrirtækja eru fylgjandi því að settur verði skýrari rammi utan um sinubrennur en telja erfitt að setja þetta sem skyldutryggingu. Bent var á að nærtækara væri að bændur keyptu þjónustu frá hlutaðeigandi slökkviliði og það yrði á vakt þegar sinubrenna færi fram. Iðgjald eitt og sér yrði afskaplega hátt ef vátrygging tæki til umhverfistjóns og e.t.v. líkamstjóns. Niðurstaðan var að lögbundin skyldutrygging væri varla raunhæft úrræði. Bændasamtökin hafa haft efasemdir um vátryggingu, bæði út af kostnaði og hverju hún á að skila. Ekki er í frumvarpi þessu lagt til að þessi leið verði farin.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið leitaði álits innanríkisráðuneytisins vegna hlutverks sýslumanna og lögreglustjóra og Sambands íslenskra sveitarfélaga vegna hlutverks og kostnaðar slökkviliða. Engar athugasemdir komu fram hjá þessum aðilum nema að sambandið telur að viðbragðsstaða slökkviliðs eigi að vera á kostnað leyfishafa. Einnig hafði ráðuneytið samráð við Umhverfisstofnun vegna loftgæða og bruna.

Innanríkisráðuneytið óskaði eftir að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefði samband við ríkislögreglustjóra vegna vinnslu frumvarpsins og sendi ríkislögreglustjóri umsögn sína við drög að frumvarpinu í tölvupósti 7. ágúst 2014. Í umsögninni vekur ríkislögreglustjóri athygli á því að hætta af gróðureldum hafi farið vaxandi hér á landi með aukinni skógrækt og meiri nýtingu svæða til frístundabyggðar. Atburðir eins og sinueldar á Mýrum árið 2006 og gróðureldar í Laugardal í Súðavíkurbreppi í ágúst 2012 minni á að erfitt geti verið að slökkva slíka elda og gríðarlegur kostnaður getur af því hlotist. Í áhættuskoðun almannavarna sem gefin var út í árslok 2011 (<http://www.almannavarnir.is/file.asp?id=2814>) hafi m.a. verið lagt mat á hættuna af gróðureldum. Eftir að matið hafi legið fyrir hafi umræðan innan almannavarnakerfisins verið á þann veg að hættan hafi verið vanmetin hjá mörgum og ljóst að í nýju mati, sem hafinn er undirbúningur að, munu fleiri umdæmi meta hættuna meiri en áður. Bent sé á að skógaeldar séu ein mest náttúruvá í Evrópu ár hvert. Fram kemur að aðferðafræði almannavarna gangi út á að greina hættur, reyna að draga úr líkum og afleiðingum, undirbúa viðbragð ef atburðir verða, huga að endurreisn eftir atburði og draga af þeim lærdóm. Það að auka hættuna á gróðureldum með því að gefa heimild til sinubruna stangist því augljóslega á við það markmið að draga úr líkum á atburði. Dæmin sýni að lítið þurfi út af að bregða til að eldur í gróðri verði óviðráðanlegur og því leggist embætti ríkislögreglustjóra alfarið gegn því að áfram verði heimilt að brenna sinu. Verði hins vegar tekin ákvörðun um það að fara samt sem áður þá leið að heimila sinubruna með skilyrðum leggi ríkislögreglustjóri til að hlutverk slökkviliðs og eldvarnaeftirlits verði aukið í mati á heimild til brennu, auk þess sem lögreglustjóri og almannavarnanefnd verði umsagnaraðilar við afgreiðslu leyfisumsókna. Hlutverk slökkviliða og eldvarnaeftirlits ætti að fela í sér vettvangsskönnun áður en heimild er veitt og viðveru slökkviliðs við brennu samkvæmt ákvörðun slökkviliðsstjóra. Kostnaður af þessu ætti, að mati ríkislögreglustjóra, að greiðast af umsækjanda. Færi eldur úr böndunum þyrfti umsækjandi að hafa tryggingu til að mæta a.m.k. hluta af þeim gríðarlega kostnaði sem slökkvistarf felur í sér. Eins og fram kemur hér að framan er í þessu frumvarpi ekki lagt til að þessi leið verði farin. Hins vegar er í 2. mgr. 4. gr. gert ráð fyrir að sýslumaður veiti leyfi fyrir sinubrennu að höfðu samráði við lögreglustjóra og að fengnu samþykki slökkviliðs, en slökkviliðsstjóri á sæti í almannavarnanefnd, og þannig tekið undir ábendingar ríkislögreglustjóra um að lögreglustjóri og almannavarnanefnd hafi aukið hlutverk við afgreiðslu leyfis-

umsókna. Þau atvik sem ollu gróðurbrunum þeim sem ríkislögreglustjóri nefnir í upphafi umsagnar sinnar urðu vegna atburða sem snertu ekki sinubruna. Ráðuneytið tekur undir að vandamál vegna gróðurbruna séu fyrst og fremst þessir óskipulegu brunar og telur að verði frumvarp þetta að lögum verði hægt að koma meiri skikk á þennan málaflokk.

Drög að frumvarpi þessu voru kynnt á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og þeim sem óskuðu þess gefinn kostur á að senda ábendingar og athugasemdir til ráðuneytisins.

Umsögn barst frá K. Huldu Guðmundsdóttur, skógar- og kirkjubónda á Fitjum í Skorradalshreppi. Í umsögninni er tekið undir öll atriðin í umsögn ríkislögreglustjóra frá 7. ágúst 2014 og alfarið lagst gegn því að áfram verði heimilt að brenna sinu.

VI. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta mun hafa áhrif á bændur, almenning, stofnanir og sveitarstjórnir. Áhrif á bændur eru þó óveruleg þar sem tiltölulega fáir bændur brenna sinu. Með því að setja inn valkost um öryggisvakt er komið til móts við bændur ef knýjandi þörf er á að sina sé brennd þrátt fyrir áhættuna. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt mun það verða til hagsbóta fyrir almenning þar sem það á að tryggja meira öryggi við meðferð elds á víðavangi og meiri loftgæði. Samþykkt frumvarpsins mun setja sinubrennum frekari skorður. Samþykkt frumvarpsins hefur áhrif á kostnað sveitarfélaga sem m.a. fer eftir því hvort gerð er krafa um vakt slökkviliðs og hvort sú vakt verður á vettvangi eða bakvakt. Þá er kostnaður hjá slökkviliði þurfi að slökkva elda. Vísað er til fylgiskjals I með umsögn ráðuneytisins um áhrif frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga í því samhengi. Samþykkt frumvarpsins mun ekki hafa veruleg áhrif á stjórnsýslu ríkisins. Aukið umfang vinnu og kostnaður leggst á slökkvilið og aðra aðila vegna umsagnarhlutverks þeirra.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er fjallað um markmið laganna verði frumvarp þetta að lögum. Sinubrennur, annar gróðureldur og opinn eldur veldur mengun og hættu. Lagt er til að markmið laganna verði tvíþætt, annars vegar að vernda umhverfið og koma í veg fyrir mengun og heilsufarsvandamál vegna sinubrennu, annarra gróðurelda og meðferðar elds á víðavangi og hins vegar að tryggja öryggi og verndun lífs og eigna.

Um 2. gr.

Í greininni er fjallað um meðferð elds og eru ákvæði í greininni að grunni til sambærileg við ákvæði eldri laga nr. 8/1966, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi. Skerpt var á þessum ákvæðum við setningu gildandi laga frá 1992 og eru ákvæði 1., 5. og 6. mgr. óbreytt frá þeim, sbr. 5. gr. laga nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, nema að því leyti að í 1. mgr. er bætt við „lóðum“ þannig að ákvæðið nái yfir skilgreindar lóðir. Benda má á að þegar verið er að nota útiarna, grill eða sambærilegan búnað utan húss er ekki um leyfisskylda brennu að ræða. Af þessum búnaði stafar ekki almannahætta í þeim skilningi og því fellur umræddur búnaður ekki undir 1. mgr. Í 2. mgr. eru nýmæli, en þar er kveðið á um að gæta skuli ýtrustu varkárni við notkun búnaðar sem valdið getur íkveikju utan dyra. Hætta á gróðureldum er ekki síst af völdum gáleysis við meðferð ýmiss búnaðar og er því nauðsynlegt að skerpa á því í löggjöf að gæta skuli varkárni við meðferð hans. Hliðstæð ákvæði eru í löggjöf annarra Norðurlanda. Í greininni er að finna almenn atriði um að óheimilt sé að kveikja eld á víðavangi þar sem almannahætta getur stafað af eða hætta er búin

gróðri, dýralífi eða mannvirkjum. Í 3. og 4. mgr. er að finna ákvæði sem eru ekki í gildandi lögum frá 1992. Kveðið er á um að gæta skuli ýrustu varkárni þegar bálkestir eru hlaðnir og við brennur og varðelda, m.a. um staðsetningu og efni sem notað er. Hér er átt við bálkesti og brennur, hvort sem þær eru á vegum einkaaðila eða opinberra aðila, þar sem fólk safnast saman sér til skemmtunar, t.d. um áramót, á þrettándanum, á Jónsmessu og við fleiri sambærileg tækifæri. Þá er kveðið á um að opin brennsla úrgangs sé óheimil, sbr. ákvæði laga um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum. Þetta ákvæði á þó ekki við um skipulagðar brennur, svo sem áramótabrennur sem starfsleyfi hefur verið veitt fyrir samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Loks er kveðið á um að gæta skuli ýrustu varkárni í meðferð elds og að sá sem verður þess var að eldur sé laus á víðavangi skuli svo fljótt sem auðið er gera aðvart umráðamanni lands eða hlutaðeigandi yfirvaldi.

Rétt er að benda á að meginreglur um eldvarnir og slökkvistörf er að finna í lögum nr. 75/2000, um brunavarnir. Markmið laganna er m.a. að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja fullnægjandi eldvarnaeftirlit, forvarnir og viðbúnað við eldsvoðum. Í lögnum eru eldvarnir skilgreindar sem allar fyrirbyggjandi aðgerðir sem miða að því að koma í veg fyrir eldsvoða eða hindra útbreiðslu elds. Þá er í 22. gr. laganna kveðið á um að fara skuli þannig með eld að sem allra minnst hætta sé á því að eldsvoði eða tjón af völdum mengunar geti af því hlotist.

Um 3. gr.

Greinin fjallar almennt um sinubrennu. Samkvæmt greininni er sinubrenna almennt óheimil með einni undantekningu og að uppfylltum ströngum skilyrðum, og eru það einungis ábúendur eða eigendur jarða sem fá þessa heimild. Þannig er sinubrenna eingöngu heimil á lögbýlum þar sem stundaður er landbúnaður og einungis í rökstuddum tilgangi í jarðrækt eða búfjárrækt og þá að fengnu skriflegu leyfi sýslumanns. 2. mgr. er samhljóða 2. gr. gildandi laga nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi. Í málsgreininni eru taldar upp ástæður þess að ekki megi brenna sinu, svo sem ef almannahætta stafar af eða tjón getur hlotist af á náttúruminum, umhverfi eða mannvirkjum. Loks er í 3. mgr. fjallað um varkárni og almenna tillitssemi og kveðið á um að þess sé gætt að valda ekki óþarfa ónæði eða óþægindum.

Um 4. gr.

Í greininni eru sett ýmis skilyrði varðandi leyfi til að brenna sinu og eins og rakið er í almennum athugasemdum við frumvarpið þykir full ástæða til að þrengja heimild til sinubrennu. Skv. 1. mgr. má eingöngu veita ábúendum eða eigendum jarða leyfi til að brenna sinu á jörðum og lagt er til að einungis verði heimilt að brenna sinu eftir 1. apríl og fyrir 1. maí ár hvert að uppfylltum skilyrðum í reglugerð, sbr. 7. gr. Fyrir og eftir þann tíma verði hvarvetna óheimilt að brenna sinu. Þó geti sýslumaður, að höfðu samráði við ráðuneytið, ákveðið aðra dagsetningu ef sérstakar veðurfarslegar ástæður gefa tilefni til en þó eigi fyrr en 15. mars ár hvert og eigi lengur en til 15. maí ár hvert. Þannig getur tímabilið verið lengst tveir mánuðir. Vetur eru sums staðar orðnir það snjóléttir að hægt er að brenna sinu fyrr. Því er lagt til að tekið sé mið af aðstæðum hverju sinni og heimild sýslumanns til að breyta dagsetningum og færa þær til um hálfan mánuð í báðar áttir miðuð við það hvort veðurfar gefur tilefni til. Þá þarf einnig að taka tillit til annarra þátta þegar tímarammi fyrir leyfi er ákvarðaður, svo sem varptíma fugla. Því eru lagðar til þrengri tímasetningar en eru í gildandi lögum nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi.

Í 2. mgr. er kveðið á um að sýslumaður skuli einungis veita skriflegt leyfi, sbr. 3. gr., að höfðu samráði við lögreglustjóra og að fengnu samþykki frá hlutaðeigandi búnaðarsambandi, heilbrigðisnefnd og slökkviliði. Þar sem slökkviliðsstjóri á sæti í almannavarnanefnd eru með þessu einnig tryggð tengslin við almannavarnir við útgáfu leyfa. Lagt er til að leyfi skuli einungis veitt fyrir yfirstandandi ár og að það skuli einungis ná yfir það svæði sem afmarkað er í umsókn til sýslumanns. Lagt er til að sækja megi um leyfi eftir 1. mars ár hvert og til að gera ferlið einfalt og skilvirkt skal sýslumaður afgreiða umsókn um leyfi eins fljótt og verða má og eigi síðar en tíu virkum dögum eftir að umsókn berst.

Eðlilegt þykir að kveðið sé á um þau atriði sem snerta framkvæmd sinubrennu í reglugerð, sbr. umfjöllun um 7. gr. frumvarpsins, og er lagt til í 3. mgr. að heimilt verði að binda leyfi sýslumanns skilyrðum samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð sem ráðherra setur. Í reglugerðinni má m.a. kveða á um heimild sýslumanns til að afturkalla veitt leyfi sem gæti t.d. komið til vegna veðurfars.

Í 4. mgr. greinarinnar er lagt til að tilgreina skuli í leyfi ábyrgðarmann sinubrennu og að ábyrgðarmaður skuli vera á staðnum á meðan brenna fer fram. Til að tryggja sé að til sé yfirlit yfir útgefin leyfi er í 5. mgr. lagt til að sýslumaður haldi skrá og tilkynni hlutaðeigandi slökkviliði og heilbrigðisnefnd um leyfin um leið og þau hafa verið gefin út.

Um 5. gr.

Greinin fjallar um bálkesti. Um er að ræða nýmæli í lögum, en tekið er mið af leiðbeiningum um vinnutilhögun og leyfisveitingar vegna bálkasta og brenna sem ríkislögreglustjóri, Hollustuvernd ríkisins og Brunamálastofnun ríkisins samþykktu í desember 2000. Lagt er til að óheimilt verði að brenna bálköst nema samkvæmt skriflegu leyfi sýslumanns að fengnu samþykki slökkviliðsstjóra og starfsleyfi hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar. Þó er gert ráð fyrir að ekki þurfi leyfi til að brenna bálköst þar sem brennt er minna en 1 m³ af efni. Kveðið er á um að heimilt sé að krefjast ábyrgðartryggingar hjá váttryggingafélagi vegna brennunnar áður en leyfi er veitt. Í leyfi skal tilgreina ábyrgðarmann brennu og skal hann vera á vettvangi á meðan brenna fer fram. Þá er lagt til í greininni að heimilt verði að binda leyfi sýslumanns skilyrðum sem og að sýslumanni verði heimilt að afturkalla veitt leyfi samkvæmt nánari ákvæðum sem sett verða í reglugerð. Loks er kveðið á um að við brennu skuli gæta ýtrustu varkárni og gæta þess að valda ekki óþarfa ónæði eða óþægindum.

Um 6. gr.

Í ákvæði greinarinnar felast nýmæli. Samkvæmt lögum nr. 75/2000, um brunavarnir, skal á hverju starfssvæði slökkviliðs liggja fyrir brunavarnaáætlun sem fengið hefur samþykki Mannvirkjastofnunar og viðkomandi sveitarstjórnar. Markmið brunavarnaáætlunar er að tryggja að slökkviliði sé þannig mannað, skipulagt, útbúið tækjum, menntað og þjálfað að það ráði við þau verkefni sem því eru falin. Rétt þykir því að kveða á um að sveitarstjórn sé heimilt í brunavarnaáætlun að afmarka svæði þar sem óheimilt er að brenna sinu vegna þeirrar hættu sem af því getur stafað fyrir umhverfið, nálæg mannvirki eða starfsemi á svæðinu. Þannig væri t.d. hægt að afmarka svæði eins og orlofshúsabyggð, skóglendi og landgræðslusvæði. Óheimilt er að veita leyfi til sinubrennu á svæðum sem þannig hafa verið afmörkuð í brunavarnaáætlun.

Um 7. gr.

Rétt þykir að þau atriði sem snerta framkvæmd sinubrennu séu áfram tiltekin í reglugerð, en þó með ítarlegri hætti en nú. Í greininni er gerð tillaga um að ráðherra setji, að tillögu Mannvirkjastofnunar og Umhverfisstofnunar, og þegar við á, t.d. þegar um er að ræða ákvæði er varða sinubrennu og gróðurelda, að höfðu samráði við Bændasamtök Íslands og Skógrækt ríkisins, reglugerð þar sem settar eru nánari reglur um varnir gegn gróðureldum, sinubrennur, bálkesti og meðferð elds á víðavangi og um umsókn og veitingu leyfis til sinubrennu og brennu bálkastar. Gert er ráð fyrir því að við setningu reglugerðar skuli ráðherra hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um þau atriði sem varðar skyldur sveitarfélaga.

Í greininni eru talin upp þau ákvæði sem lagt er til að sett verði í reglugerð.

Lagt er til að hægt verði að setja í reglugerð almenn ákvæði um meðferð opins elds og notkun búnaðar sem valdið getur íkveikju utan dýra og almenn ákvæði um bann eða takmarkanir á brennu vegna veðurfarslegra þátta, loftgæða, umhverfis eða landfræðilegra aðstæðna og þess háttar. Þá þarf að vera hægt að setja almennar reglur um bann eða takmarkanir á brennu vegna nálægrar starfsemi eða eðlis nálægrar byggðar. Hér má hugsa sér að bann verði sett við sinubrennu nálægt heilbrigðisstofnunum eða flugvöllum. Sinubrenna hefur t.d. valdið röskun og óþægindum á Kristnesspítala í Eyjafirði og dæmi er um að loka hafi þurft flugvellinum á Akureyri vegna sinubruna. Þá er hugsanlegt að bann eða takmarkanir á sinubrennu verði sett nálægt þéttbýli og frístundabyggð. Þá er lagt til að sett verði almenn ákvæði um brennu bálkasta þar sem m.a. yrði kveðið á um umbúnað um bálköst, efni sem heimilt er að brenna, magn efnis, mengunarvarnir og um meðferð skotelda við brennuna.

Lagt er til að sett verði í reglugerð ákvæði um hvaða gögn umsækjandi um leyfi til sinubrennu þurfi að leggja fram með umsókn og að tiltekin verði þau skilyrði sem sett verða í leyfi til sinubrennu og brennu bálkastar. Þessi skilyrði geta varðað framkvæmd og tímamörk brennu, þ.m.t. hvenær sólarhrings óheimilt er að brenna sinu, afmörkun svæðis og hvernig útmörk þess verði varin og hlutverk ábyrgðarmanns. Enn fremur er mikilvægt að tryggja að leyfishafi tilkynni um fyrirhugaða brennu. Því er lagt til að í reglugerð verði kveðið á um skyldu leyfishafa til að tilkynna slökkviliðsstjóra og öðrum tilgreindum aðilum með a.m.k. sólarhrings fyrirvara í hvert sinn sem hann hyggst brenna sinu og enn fremur að hann tilkynni nágrönnum sínum um útgefið leyfi og áætlaða tímasetningu sinubrennu.

Mikilvægt er að forvarnir séu í lagi til að tryggja öryggi. Því er lagt til að í reglugerð verði enn fremur kveðið á um, sem skilyrði fyrir leyfi, aðgang að slökkvivatni og lágmarksviðbúnað leyfishafa, viðbragðsstöðu slökkviliðs og eftirlit með brennu og annað sem nauðsynlegt þykir til að uppfylla þau markmið sem fram koma í 1. gr. frumvarpsins. Gerð er tillaga um að heimilt sé í reglugerð að kveða á um skyldu leyfishafa að tilkynna Umhverfisstofnun um flatarmál brunnins svæðis og er þetta m.a. gert til að hægt sé að tilgreina svæðið í tengslum við skil stofnunarinnar á losunarbókhalði vegna loftslagssamningsins.

Þó að búið sé að veita leyfi til sinubrennu eða brennu bálkastar geta komið upp þær aðstæður að nauðsynlegt sé að afturkalla leyfi eða stöðva leyfða brennu þar sem upp geta komið þau tilvik að nauðsynlegt sé að stöðva hvers kyns meðferð á eldi á afmörkuðu svæði. Því er í greininni lagt til að sýslumaður hafi heimild til að afturkalla leyfi og slökkviliðsstjóri heimild til að stöðva leyfða sinubrennu eða aðra leyfða brennu sé hún talin viðsjárverð vegna veðurs eða af öðrum mikilvægum ástæðum.

Um 8. gr.

Rétt þykir að kostnaður við leyfisútgáfu sé borinn af þeim sem fá leyfi til sinubrennu. Í greininni er lagt til að um gjald fyrir leyfi sýslumanns skv. 4. gr. fari samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs.

Um 9. gr.

Í greininni er kveðið á um bótaábyrgð. Ákvæði í greininni ganga lengra en gildandi lög. Lagt er til að sá sem veldur tjóni með sinubrennu eða meðferð elds á víðavangi þannig að saknæmt sé beri fébótaábyrgð á því tjóni sem af hlýst og er það sambærilegt við ákvæði gildandi laga. Til viðbótar er lagt til að sé tjóni valdið með saknæmum hætti sé heimilt að innheimta kostnað við útkall slökkviliðs hjá þeim sem tjóni veldur.

Um 10. gr.

Í greininni er kveðið á um viðurlög. Ákvæði í greininni ganga lengra en gildandi lög. Lagt er til að brot gegn ákvæðum laganna, verði frumvarp þetta að lögum, og reglugerða settra samkvæmt þeim varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Ákvæði um sektargreiðslur eru í gildandi lögum. Samkvæmt fyrir-mælum ríkissaksóknara vegna brota sem ljúka má með lögreglustjórasátt ákvarðast sektir fyrir brot gegn lögum nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, eftir eðli og umfangi brota 10.000 til 500.000 kr.

Um 11. gr.

Í greininni er fjallað um eftirlit. Lagt er til að Mannvirkjastofnun hafi eftirlit með framkvæmd laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim. Þá er lagt til að eldvarnaeftirlit slökkviliðs, hvert í sínu umdæmi, annist eftirlit með því að við meðferð elds sé farið að ákvæðum laganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim, þ.m.t. að sótt sé um leyfi skv. 4. og 5. gr. og að fylgt sé skilyrðum leyfis við framkvæmd brennu.

Um 12. gr.

Lagt er til að lögin öðlist þegar gildi og á sama tíma falli lög nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi, úr gildi.

Sýslumaður hefur innheimt 8.300 kr. samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs þegar hann veitir leyfi fyrir sinubrennu. Rétt þykir að hnykkja á þessu í þessum nýju lögum, sbr. ákvæði 8. gr. frumvarpsins. Enn fremur þykir rétt að kveða sérstaklega á um sinubrennur í lögum um aukatekjur ríkissjóðs til gera ákvæði þeirra laga skýrari hvað þetta varðar.

Fylgiskjal I.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Tilgangur frumvarpsins er að setja ramma um sinubrennu og meðferð elds á víðavangi. Löggjöfinni er ætlað að vera fyrirbyggjandi og fjalla almennt um ýmsar varúðarráðstafanir vegna hættu á gróðureldum. Stuðst er við gildandi löggjöf en frumvarpið gerir ráð fyrir að heimildir til sinubrennu verði þrengdar umtalsvert og að ákvæði um hana, meðferð elds utan dyra og bálkesti verði gerð strangari og markvissari. Um málaflokkinn gilda lög nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds, og reglugerð nr. 157/1993, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi. Verði frumvarpið að lögum falla úr gildi lög nr. 61/1992 og reglugerð nr. 157/1993. Í framhaldi af gildistöku mun verða sett ný reglugerð um málaflokkinn.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að það sé mat Mannvirkjastofnunar og slökkviliðsstjóra að sinubrenna geti verið hættuleg, hún geti farið úr böndum og að hún valdi miklum kostnaði. Einnig kemur fram að bent hafi verið á að þörf á sinubrennu sé ofmetin og að almannahagsmunir séu ekki nægjanlega vel tryggðir. Ef kalla þarf til slökkvilið vegna sinubruna lendir sá kostnaður á almenningi en í frumvarpinu er ekki um að ræða breytingu frá gildandi löggjöf um hver skuli greiða kostnað slökkviliða vegna sinubruna.

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um að sýslumaður veitir skriflegt leyfi fyrir sinubrennu, að höfðu samráði við lögreglustjóra og fengnu samþykki frá hlutaðeigandi búnaðarsambandi, heilbrigðisnefnd og slökkviliði. Í 6. gr. frumvarpsins eru nýmæli þar sem viðkomandi sveitarstjórn er gert heimilt í brunavarnaáætlun, sbr. lög um brunavarnir, að afmarka svæði þar sem óheimilt er að brenna sinu vegna þeirrar hættu sem af því getur stafað. Í 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um ítarlegri ákvæði en nú eru í gildi um þau atriði sem fram skulu koma í reglugerð sem sett verður á grunni frumvarpsins verði það að lögum. Þar skulu m.a. koma fram nánari ákvæði um varnir gegn gróðureldum, sinubrennur og meðferð elds á víðavangi og um umsókn og veitingu leyfis skv. 4. gr., en í leyfi verður m.a. heimilt að setja kröfur um viðbragðsstöðu slökkviliðs, eftir því sem við á, miðað við aðstæður hverju sinni.

Í 9. gr. frumvarpsins segir að sá sem veldur tjóni með sinubrennu eða meðferð elds á víðavangi þannig að saknæmt sé ber fóbótaábyrgð á því tjóni sem af hlýst og er jafnframt heimilt að innheimta kostnað við útkall slökkviliðs hjá þeim sem tjóni veldur með saknæmum hætti.

Niðurstaða ráðuneytisins er sú að verði frumvarpið að lögum muni áhrifin á kostnað sveitarfélaganna vera frekar til lækkunar samanborið við kostnað við gildandi löggjöf. Þessu ræður að í frumvarpinu er settur strangari rammi um sinubrennu og meðferð elds á víðavangi frá því sem nú er og að sveitarfélögin hafi meira um það að segja hvort leyfi séu veitt til sinubrennu. Gera verður ráð fyrir því að útköllum slökkviliða vegna sinubruna muni af þeim sökum fækka umtalsvert ef frumvarpið verður að lögum. Þessi niðurstaða umhverfis- og auðlindaráðuneytis hefur verið kynnt fyrir Sambandi íslenskra sveitarfélaga og gerir sambandið ekki athugasemd við hana.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

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

Með frumvarpinu er markaður skýrari og strangari rammi utan um sinubrennu, bálkesti og meðferð elds á víðavangi en er í gildandi löggjöf, þ.e. lögum nr. 61/1992, um sinubrennur og meðferð elds á víðavangi. Löggjöfinni er ætlað að vera fyrirbyggjandi og fjalla almennt um ýmsar varúðarráðstafanir vegna hættu á gróðureldum. Verði frumvarpið að lögum verður sinubrenna eingöngu heimil á lögbýlum þar sem stundaður er landbúnaður og einungis í rökstuddum tilgangi í jarðrækt eða búfjárrækt og þá samkvæmt skriflegu leyfi sýslumanns, sem jafnframt skal halda skrá og tilkynna hlutaðeigandi slökkviliði og heilbrigðisnefnd um útgefin leyfi. Sveitarstjórnir fá heimild til að afmarka svæði í brunavarnaáætlun þar sem óheimilt er að brenna sinu vegna þeirrar hættu sem af því getur stafað fyrir umhverfið, nálæg mannvirki eða starfsemi á svæðinu. Þá er, samkvæmt frumvarpinu, óheimilt að brenna bálköst nema með skriflegu leyfi sýslumanns að fengnu samþykki slökkviliðsstjóra og starfsleyfi heilbrigðisnefndar nema ef brennt er minna en 1 m³ af efni. Í frumvarpinu er að finna ákvæði um að setja skuli reglugerð um varnir gegn gróðureldum, um sinubrennur, bálkesti og meðferð elds á víðavangi, sem og um umsókn og veitingu leyfis. Loks er í frumvarpinu ákvæði um gjaldtöku sýslumanns, bótaábyrgð og viðurlög.

Fjallað er um áhrif á fjárhag sveitarfélaga í annarri umsögn en fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur ekki lagt mat á þær áætlanir. Þar er talið að samþykkt frumvarpsins hafi frekar jákvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga þar sem strangari löggjöf muni leiða til fækkunar á útköllum slökkviliða vegna sinubruna og þar með lækkunar á kostnaði sveitarfélaga vegna þeirra.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sýslumenn geti innheimt gjald fyrir leyfisveitingu. Gjaldið er útfært í lögum nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, og ætti það að standa undir kostnaði við leyfisveitingu. Gert er ráð fyrir að eftirlit með sinubrennum verði útfært í reglugerð en ekki er talið að það muni hafa kostnað í för með sér fyrir ríkissjóð. Samþykkt frumvarpsins ætti því ekki að hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs.