



Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap

TEMA

VEILEDER FOR BRANN- OG REDNINGS- VESENETS TILSYN MED SÆRSKILTE BRANN- OBJEKT (§ 13)

Versjon 5 - august 2022

VEILEDER FOR BRANN- OG REDNINGSVESENETS TILSYN MED SÆRSKILTE BRANNOBJEKT (§ 13)

Versjon 5 – august 2022

INNHold

FORORD.....	8
1 INNLEDNING	9
1.2 Tilsyn i et nøtteskall.....	9
1.3 Avgrensning til § 13-objekter	10
1.4 Tilsyn etter internkontrollprinsippet (systemrettet tilsyn)	10
1.5 Definisjoner	
2 HJEMMEL FOR TILSYN OG KONTROLLOMFANG	11
2.1 Krav til lovhjemmel.....	11
2.1.1 Brann- og redningsvesenet er tilsynsmyndighet jf. brann – og eksplosjonsvernloven § 32.....	11
2.2 Brann- og eksplosjonsvernloven § 13.....	11
2.2.1 § 13 annet ledd regulere hva det skal føres tilsyn med	11
2.2.2 § 13 fjerde ledd regulerer tilsyn med andre objekter enn de som er omfattet av første ledd.....	12
2.3 Hva skal kontrolleres?.....	13
2.3.1 Brann- og eksplosjonsvernloven § 8 om etterlevelse av internkontrollforskriften	13
2.3.2 Etterlevelse av forskrift om brannforebygging	13
2.3.3 Etterlevelse av forskrift om håndtering av farlig stoff § 23	13
2.3.4 Brudd på forskrift om industrivern meldes NSO	13
3 KARTLEGGING AV SÆRSKILTE BRANNOBJEKT	
3.1 Risikovurdering som grunnlag for utvelgelse av risikoobjekter.....	14
3.2 Få oversikt (kartlegging).....	14
3.3 Registrering av særskilte brannobjekter.....	15
3.4 Registreringen er en prosessuell avgjørelse.....	16
3.5 Avregistrering av objekter.....	17
3.6 Tilsyn med brannsikkerheten i omsorgsboliger	18
3.6.1 Hjemmel til å gå tilsyn	18
3.6.2 Hvilket forhold skal det føres tilsyn med?	18
3.6.3 Kontrollomfanget:.....	19
3.7 Tilsyn med brannsikkerheten i desentraliserte asylmottak	19
3.8 Tuneller, verneverdige eiendommer mv.....	20
3.8.1 Tuneller	20
3.8.2 Forsvarets bygningsmasse.....	20
3.8.3 Fredede bygninger og områder med verneverdig tett trehusbebyggelse	20
4 PLANLEGGING AV TILSYN	21
4.1 Mål og føringer for tilsynet.....	21
4.1.1 Systematisk tilnærming.....	21
4.1.2 Klare målsettinger	22
4.2 Valg av tilsynsmetode	22
4.2.1 Revisjoner	23
4.2.2 Inspeksjoner	23
4.2.3 Andre tilsynsformer.....	23
4.3 Samarbeide med andre.....	24

4.4	Sjekkliste.....	25
4.4.1	Hensikt	25
4.4.2	Utarbeidelse av kontrollpunkter.....	25
4.4.3	Veiledning til sjekkliste.....	25
4.5	Rammer for tilsynet	26
4.6	Planlegg sluttmøte.....	26
5	GJENNOMFØRING AV TILSYNET	26
5.1	Varsel om tilsyn.....	26
5.2	Forberedelse til møte med tilsynsobjektet (virksomhetsledelsen).....	27
5.2.1	Etikk, habilitet, likebehandling mv.	27
5.3	Åpningsmøte.....	28
5.4	Kontrollen (intervjuer, gjennomgang av dokumentasjon og stikkprøver).....	28
5.5	Oppsummering /sluttmøte.....	29
6	RAPPORTERING	30
6.1	Rapport etter tilsyn.....	30
6.2	De fem k'ene i rapporten	30
6.3	Distribusjon av tilsynsrapport	31
6.4	Eksempel på vurdering av alvorlige lovbrudd	31
6.4.1	Hvorfor	31
6.4.2	Internkontrollforskriften – eksempel på lovbrudd	31
6.4.3	Brann- og eksplosjonsvernloven og forskrift om brannforebygging – eksempel på lovbrudd.....	32
6.5	Underretning om ulovlige forhold til bygningsmyndigheten	32
7	REAKSJONSFORMER JF. BRANN- OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN	32
7.1	Hva menes med reaksjon	33
7.2	Regelbrudd gir grunnlag for reaksjon	34
7.3	Krav i forvaltningsloven ved reaksjonsbruk	34
7.3.1	Korrekt saksbehandling og krav til hjemmel	34
7.3.2	Forhåndsvarsel i tilsynsrapporten	35
7.3.3	Utrednings- og informasjonsplikt	36
7.3.4	Formelle krav til enkeltvedtaket.....	36
7.3.5	Konsekvenser ved feil i saksbehandlingen	37
7.4	Pålegg om opplysninger (§ 33).....	37
7.5	Adgang til tilsynsobjektet og plikt til å avgi tilsynsrapport (§§ 34 og 36)	39
7.6	Pålegg om retting (§ 37)	39
7.7	Tvangsmulkt (§ 39).....	41
7.7.1	Formål, hjemmel og forhåndsvarsel.....	41
7.7.2	Ulike typer tvangsmulkt.....	41
7.7.3	Tvangsmulkten størrelse.....	42
7.7.4	Omgjøring av tvangsmulktvedtak	42
7.7.5	Korrekt beregningsgrunnlag – fakturering og innkreving	42
7.7.6	Ettergivelse av tvangsmulkt	43
7.7.7	Usatt iverksetting	44

7.7.8 Ansvar for tvangsmulkt ved eierskifte	44
7.8 Stans ved overhengende fare (§ 37).....	44
7.9 Tvangsgjennomføring – forelegg (§ 40).....	45
7.10 Politianmeldelse (§ 42)	45
7.10.1 Innledning	45
7.10.2 Rutiner for anmeldelse	46
7.10.3 Hvilke forhold kan anmeldes	46
7.11 Klage på vedtak og omgjøring mv.	46
7.11.1 Hvem er klageinstans	46
7.11.2 Klager fremmes gjennom underinstansen	47
7.11.3 Utsatt iverksetting, omgjøring mv.	47
7.11.4 Klagerett, formkrav og klagefrist	48
7.11.5 Avvisning av klage	48
7.12 Forholdet til offentliglova	48
8 OPPFØLGING AV TILSYN	49
8.1 Systematisk oppfølging av tilsyn	49
8.2 Hva tilsynsmyndigheten skal be virksomheten om	50
8.3 Virksomhetens plan for å rette lovbruddet	50
8.4 Tilsynsmyndighetens vurdering av virksomhetens tilbakemelding	50
8.5 Tilsynsmyndighetens organisering av arbeidet	50
8.6 Tilsynsmyndighetens aktiviteter	51
8.7 Tidsfrister	51
9 EVALUERING AV TILSYNET	52
10 ENDRINGSLOGG	52

FORORD

Tilsynsveilederen er avgrenset til tilsyn med særskilte brannobjekter jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 13, og erstatter i hovedsak DSBs veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn fra 2006. Denne veilederen er en del av prosjekt Håndbok i brannforebygging. Tilsynsmetode og regelverksforståelse i denne veiledningen kan også anvendes for tilsyn med fyringsanlegg.

Hensikten med veiledningen er å legge til rette for en lik og enhetlig bruk av tilsyn som virkemiddel på tvers av kommunegrensene. Dette vil igjen bidra til økt rettssikkerhet for tilsynsobjektet.

Veiledningen er ment å være et levende dokument. Endring i regler og metode for tilsyn ivaretas gjennom jevnlige oppdateringer, og nye eksempler og prinsipielle avgjørelser suppleres når disse foreligger.

Maler som er utarbeidet eller oppdatert legges ved denne veiledningen. Der dere ikke finner mal, er det fremdeles 2006 versjonen som er gjeldende. Nye maler kommer fortløpende.

For å sikre en relevant og oppdatert veiledning er DSB avhengig av innspill fra brann- og redningsvesenet som tilsynsmyndighet og bruker. Vi fikk mange nyttige og viktige innspill fra brann- og redningsvesenet i utarbeidelsen av første utkast, og vi håper dere fortsetter med å bidra til å holde dokumentet levende og relevant.

Innspill kan sendes til: tommy.ueland@dsb.no eller postmottak@dsb.no

Takk for hjelpen!

1. INNLEDNING

1.1 TILSYN – ET AV FLERE VIRKEMIDLER I DET SYSTEMATISKE SIKKERHETSARBEIDET

Kommunens tilsyn med særskilte brannobjekt jf. brann- og eksplosjonsvernloven¹ § 13, er et av flere virkemidler for å forebygge brann.

Andre virkemidler mot brann er informasjons – og motivasjonstiltak jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd bokstav a, herunder kunnskapsformidling og ivaretagelse av brannsikkerhet gjennom kommunale og regionale planleggings- og beslutningsprosesser jf. forskrift om brannforebygging § 19.²

Kommunen må føre fortegnelse (ha dokumentert oversikt) over hvilke objekter som omfattes av tilsynsansvaret. Denne oversikten må være oppdatert. Registrering av særskilt brannobjekt³ anses ikke lenger som et enkeltvedtak, men som en prosessuell avgjørelse. Dette er endret fra tidligere veiledninger om registrering av særskilte brannobjekter. Se kapittel 3.4 for mer informasjon.

1.2 TILSYN I ET NØTTESKALL

Tilsynsprosessen kan inndeles i følgende faser:

Kartlegge – Risikobasert utvelgelse av tilsynsobjekt, tema mm.

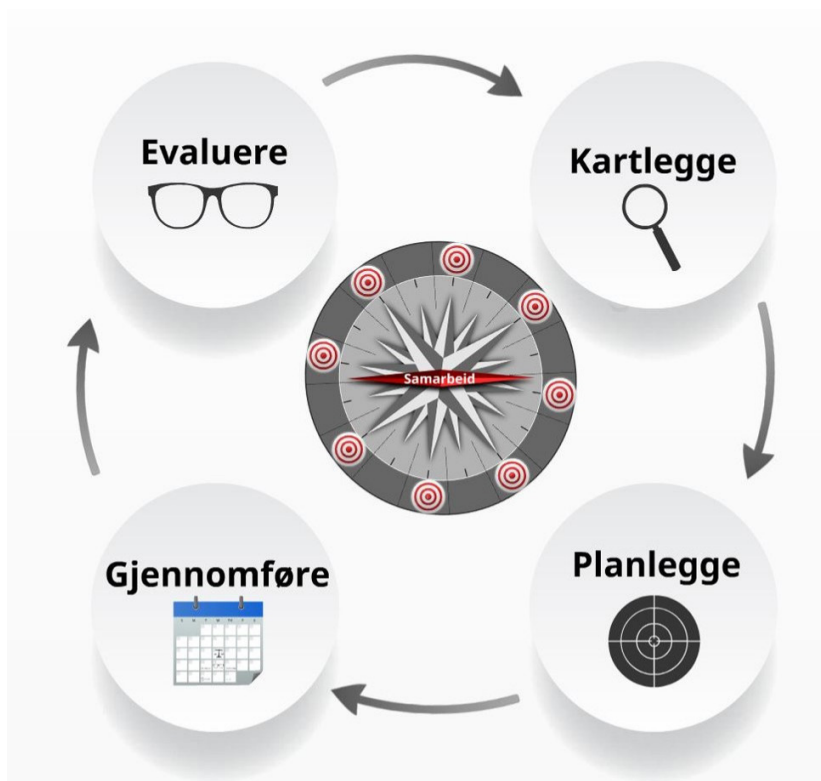
Planlegge – Innhenting av dokumentasjon, utarbeidelse av sjekklister og spørsmål m.m.

Gjennomføre (kontroll) – Kontrollere virksomhetens etterlevelse av kravene i lov- og forskrift, og vurdere ulike reaksjoner når avvik oppdages.

Gjennomføre (oppfølging) – Følge opp avvik og pålegg for å sikre at retting er gjennomført

Evaluerer – Vurdere effekten av tilsyn, tilsynsmetoder, gjennomføring mm.

Tilsynsmyndigheten skal kontrollere *om* lovkrav er oppfylt, og ikke *hvordan* virksomheten velger å oppfylle lovkravet.



¹ Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) 2002-06-14-20

² Forskrift om brannforebygging, kapittel 4, Kommunens forebyggende plikter. (§§ 14-22)

³ Ifølge brann- og eksplosjonsvernloven § 13 første ledd skal kommunen identifisere og føre fortegnelse over byggverk, opplag, områder, tunneler, virksomheter m.m. hvor brann kan medføre tap av mange liv, eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier.

1.3 AVGRENSNING TIL § 13-OBJEKTER

Denne veiledningen avgrenses til å gjelde tilsyn med særskilte brannobjekter. Kommunen har ingen generell hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven til å føre tilsyn med byggverk eller andre brannobjekter. Ved siden av fyringsanlegg skal kommunen som hovedregel bare føre tilsyn med særskilte brannobjekter.⁴ Brann- og redningsvesenet har i utgangspunktet ikke hjemmel til å føre tilsyn med objekter som ikke anses som særskilte brannobjekter; herunder tilsyn i privatboliger. Kommunen kan imidlertid ved enkeltvedtak bestemme at det skal føres tilsyn med andre byggverk mm., jf § 13 fjerde ledd.

Se prinsippavgjørelse for tilsyn i privatbolig her: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/brann-og-redning-bre/prinsippavgjorelser/2018-10-04-tilsyn-hos-privatpersoner_bruk-av-tvangsmidler.pdf

1.4 TILSYN ETTER INTERNKONTROLLPRINSIPPET (SYSTEMRETTET TILSYN)

Tilsynet retter seg mot virksomhetenes egenaktivitet og dokumentasjon, og konsentreres om virksomhetenes egne systemer og rutiner.

Virksomhetene skal selv dokumentere at det er etablert systemer som gir tilstrekkelig sikkerhet for at myndighetenes regelverk respekteres. Ved tilsyn etter internkontrollprinsippet, understrekes sterkere at ansvaret for å følge regelverk er plassert hos virksomhetene selv, uavhengig av den kontroll myndighetene utfører.⁴

1.5 DEFINISJONER:

Anmerkning: Et forhold som tilsynsetatene mener det er nødvendig å påpeke og som ikke omfattes av definisjonen for avvik.

Avvik: Overtredelse av krav gitt i medhold av lov eller forskrift.

Befaring: En befaring gjennomføres på ulike områder av virksomheten som er relevant i forhold til tema for kontrollen. Befaring er ofte viktig for å verifisere funn eller hypoteser som følge av dokumentasjonsgjennomgang, intervjuer, informasjon som kom frem i åpningsmøte el.

Inspeksjon: Kontrollaktivitet som ikke er revisjon.

Inspeksjon skal normalt være en planlagt og systematisk gjennomgang av utvalgte tema i virksomheten for å fastslå om virksomheten oppfyller krav gitt i medhold av lov eller forskrift. En inspeksjon kan være både varslet og uanmeldt.

Kontroll: En undersøkelse av status i forhold til krav gitt i medhold av lov eller forskrift. Kontrollen kan gjennomføres på stedet ved revisjon og inspeksjon, eller ved at det stilles krav om innsendelse av dokumentasjon, prøver og lignende til tilsynsmyndighetene.

Koordinert kontroll: Kontroll som ikke gjennomføres samtidig, men som koordineres i tid og/eller tema av to eller flere etater.

Reaksjon: Tilsynsmyndighetenes tiltak ovenfor en virksomhet når avvik fra myndighetskrav er avdekket.

Revisjon: Systematisk kontroll av virksomhetens styringssystem for å fastslå om aktiviteter og tilhørende resultater stemmer overens med det som er planlagt, og om de er effektivt gjennomført og er hensiktsmessige for å oppnå målene.

Risiko: Et potensial eller en mulighet for uønskede hendelser og tap. Risiko uttrykkes ved sannsynligheten for og konsekvensene av en uønsket hendelse eller tilstand.

Samtidig kontroll: Kontroll som utføres samtidig av to eller flere tilsynsetater.

Samordnet kontroll: Omfatter koordinert og/eller samtidig kontroll.

System: Samling av elementer som er innbyrdes beslektet eller gjensidig påvirker hverandre. Elementer kan være aktiviteter, prosedyrer, dokumenter).

Styring: Koordinerte aktiviteter for å rettlede og styre en organisasjon.

Styringssystem: Et system for å etablere og vedlikeholde mål, og hvordan man kan oppnå disse målene. Internkontrollsystem kan være en del av et slikt styringssystem.

Særskilte brannobjekter: byggverk, opplag, områder, tunneler, virksomheter m.m. hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier, jf. § 13 første ledd.

Tilsyn: Påse at bestemmelser gitt i eller i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven følges. Tilsynet omfatter også eventuell reaksjon etter tilsynet. Kontroll og reaksjon.

Verifikasjon: Bekreftelse ved å undersøke og fremskaffe objektivt bevis på at spesifiserte krav er oppfylt (Befaring, stikkprøve-kontroll, mm). Aktiviteten inngår i revisjon og inspeksjon.

⁴ St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn kap. 3.6.2 *Fra tradisjonell kontroll til internkontrollbasert tilsyn*

2. HJEMMEL FOR TILSYN OG KONTROLLOMFANG

2.1 KRAV TIL LOVHJEMMEL

Tilsyn er et så vidt inngripende virkemiddel at det kreves klar hjemmel i lov for utøvelse jf. legalitetsprinsippet.⁵ Hjemmel for brann- og redningsvesenets tilsyn er brann- og eksplosjonsvernloven § 13 annet ledd. Formålet med tilsynet er å påse at byggverk, opplag, områder, tunneler, virksomheter m.m. er tilstrekkelig sikret mot brann.

2.1.1 BRANN- OG REDNINGSVESENET ER TILSYNSMYNDIGHET JF. BRANN- OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN § 32

I henhold til denne bestemmelsen er kommunen definert som lokal tilsynsmyndighet, og plikten til tilsyn er lagt til kommunen. Kommunestyret har det formelle ansvaret, men brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd bokstav b forutsetter at det er brann- og redningsvesenet som skal gjennomføre tilsynsoppgavene. Det skal føres tilsyn på de områder som er uttrykkelig spesifisert i brann- og eksplosjonsvernloven og forskrifter gitt i medhold av denne.

2.2 BRANN- OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN § 13

2.2.1 § 13 ANNET LEDD REGULERE HVA DET SKAL FØRES TILSYN MED

Ved siden av fyringsanlegg skal kommunene som hovedregel bare føre tilsyn med særskilte brannobjekter, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 13 første ledd.⁶ Tilsynet skal omfatte alt som har betydning for brannsikkerheten, både bygningsmessige, tekniske, utstyrsmessige og organisatoriske brannsikringstiltak og forhold av betydning for gjennomføring av brannbekjempelse og øvrig redningsinnsats.

Forarbeidene til brann- og eksplosjonsvernloven angir følgende om hva som omfattes av tilsynet: *Mye av dette vil være detaljert regulert gjennom lover og forskrifter. Imidlertid omfatter tilsynet også forhold hvor lovgivningen ikke har spesifikke krav og hvor det må legges til grunn et faglig skjønn. Således er også den alminnelige «brannhygiene» i objektet omfattet av tilsynet, for eksempel ryddighet, vedlikehold, at rømningsveiene kan benyttes som forutsatt og at brannbelastningen ikke er uakseptabel. Tilsynet omfatter også forhold knyttet til gjennomføring av brannslukking og øvrig redningsinnsats, for eksempel at innsatsstyrkene har nødvendig atkomst og vannforsyning.⁷*

2.2.2 § 13 FØRSTE LEDD REGULERER BRUKEN AV RISIKOVURDERING SOM AVGRENSNINGSKRITERIUM

Brann- og eksplosjonsvernloven § 13 første ledd regulerer hvordan utvelgelse av tilsynsobjekter skal foretas. Bestemmelsen er begrenset til brannsituasjoner, og identifikasjonen og registreringen danner utgangspunktet for hvilke objekter brann- og redningsvesenet har plikt til å føre tilsyn med jf. § 13 annet ledd. I henhold til forarbeidene er loven ikke til hinder for at det kan tas hensyn til sekundærvirkningene av en brann (f.eks. giftutslipp) ved utvelgelsen.⁸ Formålsbestemmelsen i brann- og eksplosjonsvernloven angir også at miljø er en av verdiene som skal vernes mot brann og eksplosjon.

Forarbeidene: *Loven vil være sekundær i forhold til forurensningsloven, og kan ikke hjemle forebyggende og beredskapsmessige tiltak som kun er begrunnet i miljøhensyn. Derimot vil man ved valget mellom løsninger som er sikkerhetsmessig likeverdige måtte velge de mest miljøvennlige. Lovens formålsbestemmelser er inntatt i § 1.⁹*

⁵ Kongeriket Noregs grunnlov 17.mai 1814 § 113 Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov

⁶ Prop. 52 L (2014–2015) side 33-

⁷ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) side 61-62

⁸ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) side 61

⁹ Innst.O.nr.45 (2001-2002) side 3: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2001-2002/inno-200102-045/?lvl=0>

Det er den konkrete risiko som skal være avgjørende for hvordan tilsynet skal legges opp. Forskrift om brannforebygging § 18 konkretiserer prioriteringen av tilsynsoppgavene, og angir at tilsyn skal gjennomføres og prioriteres på bakgrunn av:

- a. risikoen for tap av liv og helse
- b. risikoen for tap av materielle og kulturhistoriske verdier
- c. risikoen for samfunnsmessige konsekvenser
- d. risikoen for brudd på forebyggende plikter, og
- e. effekten av tilsyn sammenlignet med andre brannforebyggende tiltak.

Dersom myndighetenes begrensede tilsynsressurser skal utnyttes mest mulig effektivt må disse settes inn på de områder hvor risikoen er størst, og hvor tilsynet kan føre til en størst mulig reduksjon i risikonivået innen realistiske økonomiske rammer. Departementet støtter derfor utvalget i at regulering og tilsyn på brann- og eksplosjonsvernområdet i fremtiden i større grad må baseres på risikobetraktninger.¹⁰

I forarbeidene angitt følgende viktige parametere til bruk i den risikobaserte betraktningen:¹¹

- Type virksomhet,
- Store næringsvirksomheter med nasjonal betydning,
- Virksomhetens kompleksitet og størrelse,
- Kompleksitet i forhold til prosesser og 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) og
- Miljøkonsekvenser ved brann/eksplosjon/utslipp

2.2.3 § 13 FJERDE LEDD REGULERER TILSYN MED ANDRE OBJEKTER ENN DE SOM ER OMFATTET AV FØRSTE LEDD

Brann- og redningsvesenet skal i utgangspunktet ikke føre tilsyn med andre byggverk enn særskilte brannobjekter. Hvis brann- og redningsvesenet etter en risikovurdering likevel finner behov for å gjennomføre tilsyn, må kommunestyret enten vedta en lokal forskrift som åpner for tilsyn i en bestemt type byggverk eller det må fattes et enkeltvedtak, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd.

Fastsettelse av enkeltvedtak om tilsyn kan gjøres av kommunen – i praksis brann og redningsvesenet dersom myndighet er delegert. Enkeltvedtak er ofte et resultat av en bekymringsmelding, et arrangement, et satsingsområde mv., og det er nødvendig med en effektiv og rask saksbehandling.¹²

I departementets vurdering av bestemmelsen fremgår det at: *Beslutning om at det skal gjennomføres tilsyn med konkrete brannobjekter vil som regel måtte basere seg på et skjønn som i stor grad er bundet av brannfaglige og rettslige rammer. Ofte må saksbehandlingen gjennomføres raskt. De fleste av sakene har dessuten begrenset betydning for omgivelsene eller et større område.*¹³

Myndigheten til fastsettelse av lokal forskrift etter § 13 fjerde ledd er tillagt kommunestyret. Begrunnelsen til hvorfor denne myndigheten er tillagt kommunestyret er at: *en forskrift som utvider kommunens tilsynsoppgaver vil berøre kommunestyrets overordnede ansvar for å organisere brannvesenet.*¹⁴

¹⁰ Innst.O.nr.45 (2001-2002) side 3-4

¹¹ NOU 1999:4 Utkast til ny lov om brann- og eksplosjonsvern side 44, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-4/id141491/>

¹² Høringsinnspillene til endring i bestemmelsen.

¹³ Prop. 52 L (2014–2015) Endringer i brann- og eksplosjonsvernloven, tolloven og straffeloven 2005 (utgangsstoffer for eksplosiver mv.) side 38: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-52-l-2014-2015/id2362894/>

¹⁴ Prop. 52 L (2014–2015) side 39

2.3 HVA SKAL KONTROLLERES?

2.3.1 BRANN- OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN § 8 OM ETTERLEVELSE AV INTERNKONTROLLFORSKRIFTEN

I tillegg til brann- og eksplosjonsvernloven § 13 annet ledd, er det flere forskrifter som konkretiserer og utdypet kontrollomfanget. Blant annet interkontrollforskriften.¹⁵

Virksomheters plikt til internkontrollen er regulert i brann- og eksplosjonsvernloven § 8 (i tillegg til interkontrollforskriften).:

Om hvorfor man valgte å presisere internkontrollplikten direkte i brann- og eksplosjonsvernloven fremgår i **forarbeidene**: Komiteen mener det er viktig at internkontrollplikten fremkommer direkte i loven og at tilsyns- virksomheten baseres på internkontrollprinsippet. Dette betyr at virksomhetene må kunne dokumentere overfor tilsynsmyndighetene at loven og forskriftene blir fulgt opp. Gjennom å plassere ansvaret for sikkerheten hos virksomhetene stimuleres nytenking og kreativitet i arbeidet med å fremme økt sikkerhet (...) Myndighetene må følge opp ordninger med internkontroll med ulike kontrolltiltak slik at alvorligheten i påleggene understrekes og ulovligheter oppdages. Det er viktig at det etableres en dialog mellom brannmyndigheten og virksomhet ved etablering av internkontrollsystemer.¹⁶

Tilsyn etter internkontrollforskriften innebærer en kontroll av HMS-systemet generelt, og brann-risikovurderingen spesielt. Det vises i denne forbindelse til kravene i internkontrollforskriften § 5:

Sikkerhetshensyn skal være integrert i alle virksomhetens faser, herunder planlegging, prosjektering, etablering, drift og avvikling jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 19. Dersom eier av virksomhet og eier av byggverket er samme person kommer i tillegg brann- og eksplosjonsvernloven § 6 til anvendelse: Eier av byggverk, område (...) plikter å sørge for nødvendige sikrings- tiltak for å forebygge og begrense brann, eksplosjon eller annen ulykke.

Målsettingen for tilsynet er å bidra til at virksomhetene selv følger opp det systematiske arbeidet med å forebygge branner med det formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon. Dessuten må virksomhetene ha beredskap mot det de ikke klarer å forebygge, den såkalte restrisikoen.¹⁷

2.3.2 ETTERLEVELSE AV FORSKRIFT OM BRANNFØREBYGGING

Tilsyn med etterlevelse av forskrift om brannforebygging innebærer kontroll med blant annet bygningsdeler og sikkerhetsinnretninger (§ 5), oppgradering av byggverk (§ 8), samt eiers og brukers systematiske sikkerhetsarbeid (jf. §§ 9-13).

2.3.3 ETTERLEVELSE AV FORSKRIFT OM HÅNDTERING AV FARLIG STOFF § 23

Kommunen v/ brann- og redningsvesenet skal også, som tilsynsmyndighet, følge opp at bestemmelsene i denne forskriften blir overholdt. I tillegg fører DSB alene eller i samarbeid med kommunen tilsyn med virksomheter som representerer en betydelig risiko eller virksomheter der direktoratet anser det som nødvendig for å ha oversikt over risiko knyttet til håndtering av farlig stoff. [Veiledning om tilsyn med farlig stoff kommer som en del av håndbok i brannforebygging].

2.3.4 BRUDD PÅ FORSKRIFT OM INDUSTRIVERN MELDES NSO

En virksomhet kan være omfattet av forskrift om industrivern.¹⁸ Brann- og redningsvesenet er ikke tilsynsmyndighet for bestemmelsene i forskrift om industrivern, og kan dermed ikke hjemle avvik i forskrift om industrivern. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) har som hovedoppgave å drive tilsyn med industrivernpliktige virksomheter. Dersom brann- og redningsvesenet likevel erfarer mangler ved industrivernet skal NSO varsles. Angjeldende virksomhet orienteres om varslingen ved kopi av brevet til NSO og/eller tilsynsrapporten.

¹⁵ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) FOR-1996-12-06-1127

¹⁶ Innst.O.nr.45 (2001-2002) side 3

¹⁷ St.meld. nr. 17 (2002-2003) Om statlige tilsyn kap. 5.1

¹⁸ Forskrift om industrivern FOR-2011-12-20-1434

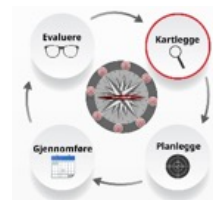
TIPS: Ting som kan varsles er mangelfull beredskapsplan, (beredskapsplanen skal inneholde opplysninger om hvordan industrivernet er organisert og beskrive plan for varsling, handling hvis alarm og oversikt over interne og eksterne ressurser jf. § 7 i forskrift om industrivern) eller manglende personlig verneutstyr som gir tilstrekkelig vern under øvelser og innsats (jf. forskrift om industrivern §§ 8 og 9).

3. KARTLEGGING AV SÆRSKILTE BRANNOBJEKT

3.1 RISIKOVURDERING SOM GRUNNLAG FOR UTVELGELSE AV RISIKOOBJEKTER

Risikovurdering skal ligge til grunn for identifisering og utvelgelse av særskilte brannobjekt jf. brann- og eksplosjonsvernloven §13 første ledd. Med risikovurdering menes her den sannsynlighet og konsekvens en brann kan ha på:

- *Liv:* Omfatter både mennesker og dyr
- *Helse:* Omfatter både fysisk og psykisk helse
- *Miljø:* Omfatter bare miljøkonsekvens som følge av brann.
- *Materielle verdier:* Omfatter også verdier som ikke kan erstattes, som for eksempel kulturminner.



TIPS: DSB har utarbeidet en egen temaveiledning, *Temaveiledning: Kapittel 4 i forskrift om brannforebygging*.¹⁹ Hensikten med denne temaveiledningen er å gi brann- og redningsvesenet et verktøy for å kunne gjennomføre systematisk risiko-basert forebyggende arbeid (på overordnet nivå), og dermed oppfylle kravene i kapittel 4 i forskrift om brannforebygging. I tillegg til gir veiledningen også noen anbefalinger i forhold til risikovurderingen av særskilte brannobjekt jf brann- og eksplosjonsvernloven § 13. Se særlig temaveiledningens kapittel 3 og 4.

3.2 FÅ OVERSIKT (KARTLEGGING)

Kommunen skal identifisere og føre fortegnelse over byggverk, opplag, områder, tunneler, virksomheter mm. hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier. Jf. brann- og eksplosjonsvernloven.²⁰

Alle nye byggesaker, bruksendringer og større ombygninger er i utgangspunktet søknadspliktige. Ved å ha tett dialog med byggesakskontoret, kan nye objekter fanges opp tidlig.

Et annet verktøy er brann- og redningsvesenets liste over § 13 objekter.

Sørg for at gjeldende liste er oppdatert, og sørg for ajourføring gjennom jevnlig risikovurderinger, etter tilsyn, hendelser, bekymringsmeldinger mm. På den måten vil det tidlig bli oppdaget om det er objekter på listen som ikke lenger skal være registrert, om det er behov for endring av frekvens for tilsyn eller om det må gjøres andre tiltak. Dette vil resultere i en objektsliste som er oppdatert, dynamisk og risikobasert.

AKTUELLE SAMARBEIDS- OG SAMHANDLINGSAKTØRER:

EKSTERNT:

- *Det lokale byggesakskontoret.*
- *Statsforvalteren. (Kulturarv og miljøavdelingen)*
- *Fylkesberedskapssjefen (risikoanalyse for fylket)*
- *Kommunens reguleringsplan og risikoanalyse*

INTERNT:

- *Beredskapsavdelingen*
- *Feieravdelingen*

¹⁹ Temaveiledning: Kapittel 4 i forskrift om brannforebygging - <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/temaveileder-til-kapittel-4-i-forskrift-om-brannforebygging/#om-temaveilederen>

²⁰ Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) LOV-2002-06-14-20

Kommunen har totalt sett veldig god lokalkunnskap, men denne kunnskapen er ofte fragmentert mellom ulike tjenester i kommunen. Ved å ha gode rutiner for informasjonsdeling internt, vil kunnskapen forvaltes på best mulig måte.

3.3 REGISTRERING AV SÆRSKILTE BRANNOBJEKTER

Når nye objekter fanges opp skal det gjennomføres en risikovurdering for å se om de faller inn under § 13 første ledd. Risikovurderingen bør være enkel og skal vektas ut fra prioritet, der skade på liv og helse skal vektas tungt.

EKSEMPEL PÅ ENKEL RISIKOVURDERINGER AV ET OBJEKT:

KVALITATIV VURDERING:

Eksempelbygg1 (gnr.1/bnr.1) er et xxxxxx på én flate med 2 utganger. Lokalet har en personbelastning på 230 personer. Bygget er oversiktlig og enkelt, men siden personbelastningen er høy, vil det kunne være personer tilstede som ikke er i stand til å evakuere seg selv hvis det oppstår en brann. Bygget registreres på bakgrunn av høy konsekvens for personskade ved en brann.

KVANTITATIV VURDERING:

Eksempelbygg1(gnr.1/bnr.1)

Hendelse (Brann)	Sannsynlighet	Konsekvens	Vekting	Produkt
Personskade	3	5	2	30
Miljøskade	2	1	1,5	3
Materielle skader	5	2	1	10

Test av analyse: Denne hendelsen har høy risiko fordi flere personer kan bli skadet eller omkomme ved en brann. Brann- og redningsvesenet bør føre tilsyn med eier, virksomhet og byggverket for å ha kontroll med risikoen.

Enhver kvantitativ risikovurdering bør testes mot følgende utsagn:

Denne hendelsen har høy risiko fordi Og vi anbefaler disse tiltakene fordi ...

Det kan være hensiktsmessig å lage kriterier for utvelgelse av noen typer objekter. I forbindelse med den nasjonale tilsynsaksjonen på avfallsanlegg i 2020 var risiko allerede kjent,²¹ og som en del av føringsdokumentene ble det utarbeidet en veiledning for risikovurdering av anleggene. Dette eksemplet er hentet fra føringsdokumentene til tilsynsaksjonen 2020 [Se vedlegg 3].

²¹ Rise-rapporten om branner i avfallsanlegg nov. 2019: <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/branner-i-avfallsanlegg/>

Nr.	Kriterier	Lav risiko/ vekting	Høy risiko/ vekting	Verdi
	Organisatorisk: Planer mv.			
1	Har brann- og redningsvesenet beredskapsplaner/ innsatsplaner for anlegget?	(Ja) 1	(Nei) 5	
2	Er det registrert hendelser på anlegget siden 2016 (jf. BRIS)?	(0) 1	(>1) 5	
3	Har avfallsanlegget eget industrivern?	(Ja) 1	(Nei) 5	
	Avfallsfraksjoner			
4	Blandet avfall (herunder restavfall) – ofte brannstart (Kommunale mottaksanlegg, sorteringsanlegg, forbrenningsanlegg)	(Nei)/1 1	(Ja) 10	
5	EE-avfall og batterier – regelmessig brannstart (Anlegg for mottak og behandling av EE-avfall)	"	(Ja) 10	
6	Papp, papir, kartong – regelmessig brannstart (Kommunale mottaksanlegg, sorteringsanlegg og forbrenningsanlegg)	"	(Ja) 10	
7	Farlig avfall – sjelden brannstart (Kommunale mottaksanlegg, anlegg for mellomagring av farlig avfall og behandlingsanlegg for farlig avfall samt farlig avfall i kasserte kjøretøy mv.)	"	(Ja) 5	
8	Trevirke – regelmessig brannstart (Kommunale mottaksanlegg, Trevirkeanlegg, avfallsanlegg for bygg sanering)	"	(Ja) 5	
9	Park og hageavfall – regelmessig brannstart (Kommunale mottaksanlegg).	"	(Ja) 5	
10	Kasserte kjøretøy – regelmessig brannstart (Bilopphuggere, kasserte kjøretøy, biloppsamlere).	"	(Ja) 2	
11	Metall – sjelden brannstart (Anlegg for mottak og behandling av metall)	"	(Ja) 2	
12	Gummi – svært sjelden brannstart (Dekklager med store mengder , lager for behandling av gummi).	"	(Ja) 2	
	Annet: Beliggenhet, størrelse mv.			
13	Blir avfallet behandlet av anlegget?	(Nei) 1	(Ja) 5	
14	Mottar anlegget store mengder avfall (se tillatelsen, eller ta utgangspunkt i lagringsarealet innendørs/bygning og utendørs)? De største bør vektes høyere enn de mindre.	(Nei) 1	(Ja) 5/10	
15	Ligger anlegget i nærheten av bebyggelse (boligfelt/urban boligbebyggelse, industriområde eller jordbruksområde)?	(Nei) 1	(Ja) 5	
16	Ligger anlegget i nærheten av dyrkbar jord, vassdrag, elv, sjø, grunnvann, drikkevanns-kilde, naturvernområder?	(Nei) 1	(Ja) 5	
17	Hva er slokkevanns-kapasiteten i området?	(> 50 l/s) 1	(> 50 l/s) 5	
De anlegg som oppnår høyest tallstørrelse anbefales utvalgt for tilsyn				

Byggverk med flere særskilte brannobjekter

I de tilfeller der det er flere særskilte brannobjekter (virksomheter) i samme byggverk, er det viktig at eier av bygningen er orientert om eventuelle avvik. Funn som har betydning for selve byggverket, og ikke bare bruken, må uansett formidles til eier. Et tilsyn med virksomhetene (brukerne) i byggverket bør derfor utføres med eier til stede. Eier og brukere bør både være kjent med brannrisikoen tilknyttet bruken av byggverket og brannrisikoen i byggverket generelt.

Eier av byggverk har også en plikt til å sikre at all bruk samordnes på en måte som bidrar til å forebygge brann, jf. §4 i forskrift om brannforebygging.

Eksempel på hvordan dette kan løses:

En kommune eier et bygg med *restaurant* i 1. etasje og *utested* i 2. etasje. Ditt brannvesen har besluttet at både restauranten og utestedet er identifisert som særskilte brannobjekter. Brannvesenet **informerer eier (kommunen)**, *restaurant* og *utested* om denne beslutningen og at de alle tre vil være underlagt tilsyn.

Brannvesenet sender et tilsynsvarsel til *eier av byggverket, restauranten* og *utestedet* der brannvesenet ber om at alle stiller med representant på tilsynet.

I dette eksempelet vil det kunne forekomme avvik rettet mot *eier, utestedet* og *restauranten*. Av og til oppstår det diskusjon *hvem* som er ansvarlig for et avvik. Da er det en fordel å avklare det mens alle parter er til stede. Det er brannvesenet – tilsynsmyndigheten – som avgjør hvem som er ansvarlig for avviket. Det er viktig at tilsynsrapporten er tydelig på hvem de ulike avvikene er rettet mot dersom brannvesenet velger å sende en samlet rapport.

3.4 REGISTRERINGEN ER EN PROSESSUELL AVGJØRELSE

Brann- og eksplosjonsvernloven § 13 setter krav til registrering av særskilte brannobjekter og at kommunen skal føre tilsyn med disse.

Hvorfor er dette endret?

I DSBs tidligere *Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet* fra 2006, er registrering av særskilte brannobjekter definert som enkeltvedtak. Bakgrunnen er at den tidligere forskrift om brannforebygging (FOR 1990-07-05-546)²² inneholdt spesielle tekniske krav til særskilte brannobjekter jf. kapittel 4 om rømningsveier, brannalarmanlegg og sprinkelanlegg. Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn av 2002 (FOR 2002-06-26-847),²³ som erstattet 1990-forskriften, opprettholdt krav til tekniske tiltak i særskilte brannobjekt.

Gjeldende forskrift om brannforebygging fra 2015²⁴ inneholder ikke noen materielle krav til særskilte brannobjekter, og registreringen innebærer kun en plikt for brann- og redningsvesenet til å gå tilsyn. En slik avgjørelse er ikke *bestemmende for private rettigheter og plikter*, jf. definisjonen av enkeltvedtak i fvl § 2 bokstav b.

Registrering av særskilte brannobjekter jf. § 13 første ledd anses, etter gjeldende regelverk, som en prosessuell avgjørelse og ikke som et enkeltvedtak.

De særskilte brannobjektene skal registreres i tråd med brann- og eksplosjonsvernloven § 13 første ledd, og tilsynsobjektet, både eier og bruker, (eier/virksomheten) må orienteres om registreringen.

Konsekvensen er at eier/virksomhet ikke har klageadgang på brann- og redningsvesenets risikovurdering og utvalg av tilsynsobjekter. Kort sagt innebærer denne konklusjonen at forvaltningslovens kapittel. IV, V og VI ikke kommer til anvendelse ved registreringen og utvelgelsen av tilsynsobjektene, men først når og hvis tilsynet avdekker avvik og tilsynsobjektet pålegges retting mv. Et pålegg om retting er et enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, som kan påklages. Om reaksjonsformer og adgangen til klage vises det til kapittel 9 i denne veiledningen.

TIPS: Når man tidligere registrerte objekt som særskilt brannobjekt måtte brann- og redningsvesenet innhente faktagrunnlag fra eier eller bruker i forkant av registreringen. Vi anbefaler fremdeles at det er dialog i forkant av registrering slik at dere har best mulig grunnlag for planlegging og gjennomføring av tilsyn.

²² Forskrift om brannforebyggende tiltak og brannsyn, FOR-1990-07-05-546 (opphevet)

²³ Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn, FOR-2002-06-26-847 (opphevet)

²⁴ Forskrift om brannforebygging, FOR-2015-12-17-1710 (gjeldende): <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2015-12-17-1710?searchResultContext=62455371&rowNumber=1&totalHits=456>

3.5 AVREGISTRERING AV OBJEKTER

Dersom et særskilt brannobjekt vurderes til at det ikke lenger oppfyller de risikokriteriene som var utgangspunktet for registreringen, skal det avregistreres. Dette skal dokumenteres, og er et naturlig ledd i risikovurderingen. Det er tilsynsmyndighetene som har ansvaret for den faglige vurderingen.

Eksempel på begrunnelse for avregistrering:

Eksempelbygg1 (gnr1/bnr1) har endret virksomhet fra salgslokale til bilverksted. Risikovurderingen viser at fare for liv og helse nå er minimal ved en brann og ikke vil berøre mange personer direkte. Risikovurderingen viser en økt fare for skade på miljø ved en brann, men at den ikke er så høy at det trenger oppmerksomhet fra brann- og redningsvesenet. Eksempelbyggen gnr. 1 / bnr. 1 avregistreres basert på en helhetlig vurdering.

Begrunnelsen for avregistrering - er i likhet med begrunnelsen for registreringen, et ledd i risikovurderingen. Eier/virksomhet har ikke krav på varsel om avregistrering siden dette kun er en prosessuell avgjørelse som innebærer at det ikke vil gjennomføres tilsyn. DSB anbefaler likevel at eier og bruker får skriftlig beskjed om avregistreringen.

Praktisk sett innebærer avregistreringen at objektet ikke lenger anses som et risikoobjekt og fjernes fra listen.

3.6 TILSYN MED BRANNSIKKERHETEN I OMSORGSBOLIGER

TIPS: Omsorgsboliger omfatter ulike typer boliger som er tilrettelagt for mennesker med særskilt hjelpe- og/eller tjenestebehov. Omsorgsboliger kan være eid av kommunene, organisert som borettslag eller sameie med brukerne selv som eiere, eller på andre måter. Tilretteleggingen kan for eksempel være at boligen er tilknyttet fellesarealer, og/eller er tilrettelagt for heldøgns helse- og omsorgstjenester.²⁵

I tråd med helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7²⁶ og sosialtjenesteloven § 15²⁷ har kommunen plikt til å medvirke til å skaffe bolig til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Brukerne kan ha ulike utfordringer som følge av alder, funksjonshemming eller andre årsaker som også medfører behov for bolig med særlig tilpasning, hjelp og vernetiltak.

Denne *bruken* kan øke risikoen for brann, og beboerne vil ofte trenge bistand for å kunne komme seg i sikkerhet. Slike brukere er gjerne ekstra sårbare for brann og trenger hjelp til å ivareta brannsikkerheten.

Eierne av bygningene kan være kommunen selv eller eventuelt private aktører, og eventuell leieperiode kan variere fra noen dager til måneder, og år.

Brann- og redningsvesenet kan bidra til økt brannsikkerhet i omsorgsboligene gjennom tilsyn med *virksomhetens* internkontroll.

3.6.1 HJEMMEL TIL Å GÅ TILSYN

Et større kompleks, med mange omsorgsboliger og mange brukere, kan anses som et særskilt brannobjekt fordi en *brann kan medføre tap av mange liv*.

²⁵ <https://www.helsenorge.no/hjelpetilbud-i-kommunene/kommunal-bolig-boliger-med-serlige-tilpasninger/>

²⁶ Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) 24. juni 2011 nr.30,

§ 3-7 om boliger til vanskeligstilte: *Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker*

²⁷ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) 18. desember 2009 nr. 131 § 15 om boliger til vanskeligstilte: *Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.*

Også virksomheter, ikke bare bygninger, (uavhengig av organisasjonsform), både offentlige og private, kan registreres som særskilt brannobjekt jf § 13 første ledd jf. § 4 bokstav f, så lenge en brann i virksomheten/objektet kan medføre mer enn alminnelig risiko for tap av liv eller skader på helse, miljø eller materielle verdier. Dette innebærer at kommunens *virksomhet med å huse vanskeligstilte* omfattes. Hvordan den offentlige virksomheten faktisk registreres, med boligadresser eller virksomhetsnavn, er ikke vesentlig. Det avgjørende er forståelse av hvem som besitter ansvaret for virksomheten og dermed er tilsynsobjekt, og hva som skal kontrolleres (kontrollomfanget).

3.6.2 HVILKET FORHOLD SKAL DET FØRES TILSYN MED?

Hjemmelen for tilsyn i § 13 annet ledd omfatter alle forhold av betydning for brannsikkerheten, både branntekniske tilsyn med byggverket (innrettet mot eier av bygget) og organisatoriske tilsyn (tilsyn med internkontrollen innrettet mot virksomheten/bruken).

Når det gjelder omsorgsboliger, er den økte brannrisikoen knyttet til virksomheten og bruken av byggverket. Tilsyn av brannsikkerheten innrettes dermed naturlig mot kommunen som ansvarlig for *virksomheten med å huse vanskeligstilte*.

Ifølge interkontrollforskriften § 4 er ansvaret for internkontrollen tillagt den som er ansvarlig for virksomheten. I dette tilfellet er det kommunen, som gjennom lov, er ansvarlig for å skaffe bolig til vanskeligstilte.

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 19 skal virksomheten sørge for at *sikkerhet i forhold til brann, eksplosjon, håndtering av farlig stoff (...) blir ivaretatt på en forsvarlig måte*. Dersom kommunen også eier byggverket kommer i tillegg brann- og eksplosjonsvernloven § 6 med krav til eiers plikter for nødvendige sikringstiltak til anvendelse.

Dersom kommunen leier byggverket må kommunen sikre at den nødvendig brannsikkerhet, herunder tekniske tiltak, ivaretas i avtale med byggeier.

3.6.3 KONTROLLOMFANGET:

I og med at brannrisikoen er knyttet til virksomheten (bruken) vil tilsynet måtte innrettes mot virksomhetens internkontroll. Tilsyn med byggverket herunder kontroll med branntekniske installasjoner, slokkeutstyr, deteksjon, overvåkning m.m. kan inngå som ledd i internkontrollen i form av *stikkprøvekontroller* sammen med kommunen – se under.

Som ansvarlig for virksomheten skal kommunen, som plikt-/tilsynsobjekt, inneha et internkontroll-system som sikrer ivaretagelse av brannsikkerheten i boligene til disse utsatte gruppene, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 8 og interkontrollforskriften. Det er derfor kommunen som skal fremlegge dokumentasjon på at brannsikkerheten for denne virksomheten/bruken er ivaretatt, gjennom eget internkontroll-systemet (risikoanalyse, eventuelle avtaler med driftsoperatør og byggeier, rutiner, retningslinjer m.v.). Dette gjelder også dersom de lovpålagte oppgavene er satt ut til private aktører. Det er den som er ansvarlig for virksomheten som må undersøke om oppdragstakerne har tilfredsstillende internkontroll. Økt krav til brannsikkerhet som følge av bruk skal være dokumentert. Eksempelvis i avtalen mellom hhv. kommune og de private aktørene.

Dersom kommunen har valgt å opprette et kommunalt foretak til ivaretagelse av oppgaven med å sikre boliger til vanskeligstilte, er kravet til internkontroll inntatt i kommuneloven § 9-13, hvorefter daglig leder skal: a) *utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*, b) *ha nødvendige rutiner og prosedyrer*, c) *avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*, d) *dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*, og e) *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*.

Eksempelvis kan kommunen følge opp avtalen med tredjepart/driftsoperatør ved fysiske stikkprøvekontroller. Dokumentasjon fra slike kontroller bør etterspørres av brann- og redningsvesenet. *Egenkontroll-rapportene* er en viktig dokumentasjon av internkontrollen. Disse kontrollene bør naturlig ivareta også en kontroll av brannsikkerheten.

Brann- og redningsvesenet, kan som ledd i tilsyn med internkontrollen, foreta stikkprøvekontroller i enkelt-boliger. Stikkprøvekontrollene er ikke å anse som et ordinært tilsyn med byggverket, men gjennomføres som ledd i tilsynet med internkontrollen - for å verifisere internkontrollen. Dette innebærer 1) en kontroll med hvorvidt brannsikkerheten er i tråd med dokumentasjonen (rutiner og avtaler) og 2) om de faktiske brannsikringskrav, som kommunen har satt overfor byggeier og/eller driftsoperatør) er tilstrekkelig.

3.7 TILSYN MED BRANNSIKKERHETEN I DESENTRALISERTE ASYLMOTTAK

Det er UDI, som på vegne av staten, har ansvar for drift av asylmottak.

Tilsyn med brannsikkerhet i desentraliserte asylmottak, skal i likhet med tilsyn av brannsikkerhet i omsorgsboliger, gjennomføres etter internkontrollprinsippet.

På UDIs hjemmesider finner vi rapporter fra kontraktsoppfølgingen og kontroller av driftsoperatørene: <https://www.udi.no/asyl-mottak/tilsyn-med-og-kontroll-av-asylmottak/>. Her fremgår blant annet at UDI har foretatt en befarings av boligmassen, men ikke hva som er formålet med befaringsen.

En målsetting bør være at befaringsen og/eller kontrollene fra UDI av boligmassen også ivaretar kontroll med brannsikkerheten. Dette er noe brann- og redningsvesenet, gjennom sine tilsyn, bør kontrollere – eventuelt veilede om.

En grundig og god veiledning fra brann- og redningsvesenet kan bidra til å redusere behov for tilsyn fra brann- og redningsvesenet, fordi UDI gjennom sine egenkontroller allerede har ivaretatt brannsikkerheten i asylmottakene på en god måte.

3.8 TUNELLER, VERNEVERDIGE EIENDOMMER MV.

3.8.1 TUNELLER

En tunell er et objekt hvor en brann fort kan få alvorlige konsekvenser i form av mange omkomne.

Tidligere har man anbefalt å registrere vegtuneller over en viss lengde (500 meter) som særskilte brannobjekter. I forskrift om brannforebygging er det ikke lengdeangivelse, da det er tunellens beskaffenhet eller den virksomheten som foregår i den og kommunens risikovurdering som skal legges til grunn for registrering av tunell som særskilt brannobjekt.

Risikovurdering må basere seg på tunellens lengde, trafikkarbeid, tilstand og tilgjengelighet for innsatsmannskaper mv. Eiers risikoanalyser og vurderinger bør innhentes og legges til grunn for myndighetsvurderingen.

Jernbane- og banetuneller, kan registreres som særskilte brannobjekter fordi det regelmessig vil oppholde seg mange mennesker der. Det vil også her være nyttig for kommunen å gjøre seg kjent med eiers egne vurderinger av sikkerheten i tunnelen før registreringsavgjørelsen.

Det presiseres at det er kommunen som har avgjørelsesmyndighet i utvalgelse og registrering av særskilte brannobjekt, uavhengig av hvilke risikoanalyser eier måtte ha gjort.

For tilsyn med vegtuneller kan brann- og redningsvesenet be om innsyn i Trygg Tunnel ved å kontakte Statens vegvesen.

"Trygg tunnel gir den daglige oversikten over vegtunneler for brukerne. Verktøyet er delt opp i to: inspeksjoner og forvaltning. Inspeksjonsløsningen brukes til å planlegge og gjennomføre en periodisk inspeksjon. Forvaltningsløsningen brukes til å følge opp innrapporterte avvik fra periodisk inspeksjon."

Se mer om Trygg Tunnel her: <https://www.vegvesen.no/fag/teknologi/tunneler/forvaltning/trygg-tunnel/>

3.8.2 FORSVARETS BYGNINGSMASSE

Forsvarets bygg og anlegg må behandles i henhold til lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) når det gjelder fortegnelser og identitet. Offentliggjøring av særskilte brannobjekt som er graderte må vurderes i tråd med kravene i sikkerhetsloven. Det vil i enkelte objekter, eller deler av objekter, være krav til sikkerhetsklarering av personell som skal utføre tilsyn.

Det samme vil kunne være tilfelle for mottak av graderte dokumenter. Dersom tilsynsmyndigheten mottar gradert materiale fra Forsvaret, skal sikkerhetsloven med forskrifter følges. Vi oppfordrer å ha en dialog med forsvaret om kravene til, og behovet for klareringer.

3.8.3 FREDEDE BYGNINGER OG OMRÅDER MED VERNEVERDIG TETT TREHUSBEBYGGELSE

Fredede bygninger og registrerte områder med verneverdig tett trehusbebyggelse med fare for områdebrann er utpekt som "uerstattelige nasjonale kulturverdier", og faller dermed inn under nullvisjonen i St.m. nr 41 (2000–2001). Det er naturlig at tilsynsmyndighetene benytter seg av de virkemidlene de har tilgjengelig for å medvirke til at det ikke forekommer tap av denne type objekter som følge av brann.

Ansaret for verneverdig tett trehusbebyggelse er i hovedsak delt mellom kommunene og eierne av bygningene, men fylkeskommunene og Riksantikvaren har også noen oppgaver.²⁸

Kommuner som har verneverdig tett trehusbebyggelse bør vurdere dette som satsningsområder for det forebyggende og beredskapsmessige arbeidet.



Se også:

<https://www.riksantikvaren.no/veileder/tilskudd-til-brannsikring-av-tette-trehusomrader/>

<https://byantikvaren.files.wordpress.com/2015/05/bybrannveileder.pdf>

Regelverket for tilsyn er rettet mot enkeltobjekter med en eller et fåtall eiere. Derfor møter vi praktiske og formelle problemer når vi skal utføre tilsyn i brannobjekter som består av mange enheter med ulike og mange eiere slik det er i områder med verneverdig tett trehusbebyggelse. Vi vil derfor ikke anbefale å hjemle tilsynet i tett trehusbebyggelse gjennom å registrere området som særskilt brannobjekt, men i stedet beslutte tilsyn gjennom å etablere en lokal forskrift som hjemler tilsynet.

Innrett tiltaket mot brannsikringsplanen

Hensikten med brannsikringsplaner i verneverdig tett trehusbebyggelse er primært ikke personsikkerhet eller verdisikring av enkeltbygg. Det er for å unngå områdebrann hvor et helt bygningsmiljø kan bli ødelagt. Som oftest er de fleste bygningene boliger hvor beboerne er sikret gjennom de vanlige sikringstiltak i denne type bygninger: røykvarsler og brannslukkeutstyr og krav til frie rømningsveier. Innretningen på tilsynet må derfor bli informasjon om generelle brannforebyggende tiltak og faren for brannsmitte mellom de enkelte bygningene.

4. PLANLEGGING AV TILSYN

Et godt gjennomført tilsyn krever god planlegging og tilstrekkelig tid. Tilsyn er en prosess som ikke er fullført før alle eventuelle avvik er ferdigstilt. God planlegging innebærer at du har kjennskap til historikk, bruk, hendelser, godkjenninger, osv. Det å vise interesse og ha kjennskap til virksomhet og bygget vil ofte gi et fortrinn i gjennomføringen, både hva det gjelder dialog med eier/ virksomhet men også for selve gjennomføringen.

4.1 MÅL OG FØRINGER FOR TILSYNET

4.1.1 SYSTEMATISK TILNÆRMING

Formålet med brann- og redningsvesenets tilsyn er å påse at *byggverk, opplag, områder, tunneler, virksomheter m.m. er tilstrekkelig sikret mot brann*, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 13 annet ledd.

Den overordnede målsettingen med tilsynet er å forebygge brann.

²⁸ <https://www.riksantikvaren.no/veileder/tilskudd-til-brannsikring-av-tette-trehusomrader/>

Dette gjøres gjennom kontroll av at eier og bruker jobber forsvarlig med forebyggende arbeid for å hindre at brann oppstår og for å redusere konsekvensene av brann.

Ifølge brann- og eksplosjonsvernloven § 6 første ledd plikter eier av byggverk, område, transportmiddel, produksjonsutstyr, annen innretning eller produkt å *sørge for nødvendig sikringstiltak for å forebygge og begrense brann, eksplosjon eller annen ulykke*. Ifølge § 6 annet ledd plikter eier i tillegg å påse at sikringstiltakene til enhver tid virker etter sin hensikt. Bestemmelsen tillegger eieren ansvaret for brannsikringen.

For å redusere omfanget av gjentakende feil, og for å sikre at eierne er sitt brannsikringsansvar bevisst, er det viktig med et systemorientert tilsynsfokus. Med dette menes å granske bakenforliggende årsaker til feil og mangler fremfor å liste opp enkeltavvik. F.eks. kan årsaken være manglende kompetanse/ mangelfull opplæring, manglende rutiner m.v. Dette er tankegangen bak internkontrollforskriften og kravet til systematisk HMS-arbeid som alle *virksomheter*²⁹ er pålagt å følge og etablere.

I forarbeidene til brann- og eksplosjonsvernloven³⁰ fremgår det: Komiteen mener det er viktig at internkontrollplikten fremkommer direkte i loven og at tilsynsvirksomheten baseres på internkontrollprinsippet. Dette betyr at virksomhetene må kunne dokumentere overfor tilsynsmyndighetene at loven og forskriftene blir fulgt opp. Gjennom å plassere ansvaret for sikkerheten hos virksomhetene stimuleres nytenking og kreativitet i arbeidet med å fremme økt sikkerhet.

På side 4 fremgår det videre: Komiteen er enig i at risikovurderinger og risikoanalyser skal være det viktigste grunnlaget for de sikkerhetsmessige beslutninger og tiltak i virksomhetene. På samme måte skal risikoanalyse være den viktigste dokumentasjon for virksomhetenes HMS-arbeid overfor tilsynsmyndighetene. Komiteen vil presisere viktigheten av at det blir foretatt en kvalifisert sikkerhetsvurdering i de respektive virksomheter. Det må anses som overordnet viktig at det stilles krav til sikkerhetsanalysenes kvalitet og innhold. Dårlige risikoanalyser vil gi svekket sikkerhet og tilsyn. Hele lovreformen avhenger av en god kvalitetssikring av risikoanalysene (DSBs understreking).

Dette innebærer at både de virksomheter som kontrolleres, og brann- og redningsvesenet som tilsynsmyndighet, skal ha en systematisk tilnærming til økt brannsikring.

Et målrettet og systematisk tilsynsarbeid er nødvendig for å redusere brannene.

4.1.2 KLARE MÅLSETTINGER

For å sikre måloppnåelsen for tilsynsarbeidet anbefales det, i tillegg til risikovurderingen og registreringen av særskilte brannobjekt, å utarbeide klare målsettinger - som ledd i den systematiske tilnærmingen. Dette inngår i planleggingen av det forebyggende arbeidet, jf. forskrift om brannforebygging § 15. Målsettingene bør være så vidt konkrete (SMARTE)³¹ at de kan måles. På denne måten vil brann- og redningsvesenet kunne evaluere³² om tilsyn er riktig virkemiddel for de enkelte forhold, eller om man eksempelvis ville kommet lengre i det brannforebyggende arbeidet gjennom andre tiltak som f.eks. informasjon jf. forskrift om brannforebygging § 19 tredje ledd.

Ved gjennomføring av tilsynsaksjoner, eller rettede tilsyn mot enkelte risiko-virksomheter, bør det utarbeides mål og føringer for tilsynet. Målsettingene skal være relatert til brann-risikoen, og egnet for evaluering. Dette er spesielt viktig når det samarbeides med andre tilsynsmyndigheter, men også når brann- og redningsvesenet gjennomfører tilsyn alene.

29 Se kommentarer til forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 2: Forskriften omfatter både offentlig og privat virksomhet av alle slag, alle former for næringsvirksomhet (foretak/bedrift), herunder bl.a. forbrukertjenester. Omfattet er også offentlig forvaltning og offentlig tjenesteyting. Privatpersoner/forbrukere er derimot ikke omfattet av forskriften

30 Innst. O. nr. 45 (2001-2002) Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven Ot.prp. nr. 28 (2001-2002), side 3

31 SMARTE er forkortelse for spesifikke, målbare, attraktive, realistiske, tidfestet og evaluer-bare mål

32 Se forskrift om brannforebygging § 20 første ledd

I tilsynsaksjonen høsten 2020 utarbeidet DSB og Miljødirektoratet i fellesskap Føringar for tilsyn med avfallsanlegg [se vedlegg 3]. I tillegg til praktisk informasjon inngår både målsetting og tema for tilsynene.

Målsettingen med den landsdekkende tilsynsaksjonen er å redusere branner og miljøpåvirkningen av branner i avfallsanlegg ved å kontrollere at virksomhetene jobber forsvarlig med forebyggende arbeid for å hindre at branner skjer, og å redusere miljøpåvirkningen dersom brannen først oppstår.

Delmålene er å:

- øke brannsikkerheten i avfallsfraksjonene (mottak og lagring)
- øke kvaliteten i brannrisikovurderinger
- redusere potensialet for miljøpåvirkningen ved brann (avrenning, luftforurensning mv)
- øke brannsikkerheten i byggverk for mottak-, oppbevaring og behandling av avfall
- øke oppmerksomheten om effekten (merverdien) med samarbeid mellom myndighetene

Målsettinger og føringar, vil sammen med relevante sjekklistar, bidra til økt kvalitet i det brannforebyggende arbeidet samtidig som tilsynsmyndigheten opptrer enhetlig overfor virksomhetene uansett hvilken bakgrunn tilsynspersonellet innehar.

4.2 VALG AV TILSYNSMETODE

Tilsynsmetoder kan grovt deles inn i tre kategorier: revisjoner, inspeksjoner og andre tilsynsformer. Basert på objektets beskaffenhet, grunnlag for tilsyn og utenforliggende forhold (eksempelvis pandemi) må man velge den tilsynsmetodikken som egner seg best.

4.2.1 REVISJONER

Dette er en kontrollmetode som innebærer en systematisk kontroll av virksomhetens styringssystem/ internkontrollsystem for å fastslå om virksomheten utøves i henhold til krav som er fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak. Sagt med andre ord vil tilsynsmyndigheten føre tilsyn med det systemet virksomheten har for å kontrollere seg selv, for eksempel internkontrollen.

En revisjon vil normalt omfatte gjennomgang av virksomhetens relevante dokumentasjon, intervjuer og befaringer. Et sentralt spørsmål er om virksomheten har et internkontrollsystem som bidrar til etterlevelse av regelverket.

Revisjon kan avdekke grunnleggende svakheter i systemet i stedet for eller i tillegg til enkeltstående feil og mangler. Metoden er en grundig og ressurskrevende tilsynsform. Den egner seg derfor godt til å undersøke om virksomhetens praksis er underlagt styring, eller om det er mer opp til enkeltpersoner eller tilfældigheter at virksomheten etterlever myndighetskrav.

4.2.2 INSPEKSJONER

I denne kontrollmetoden gjennomgår man utvalgte temaer i virksomheten for å fastslå om virksomheten oppfyller krav gitt i lov, forskrift eller enkeltvedtak på de utvalgte områdene. En inspeksjon kan være både varslet (normalt) og uannmeldt og er mindre omfattende når det gjelder omfang, tema og ressurser involvert enn en revisjon.

Metoden vil derfor egne seg godt for små og mellomstore virksomheter. Inspeksjonen kan foretas som ledd i rutinemessig tilsyn eller på grunnlag av andre forhold som bekymringsmeldinger og hendelser, se hendelsesbasert tilsyn.

En inspeksjon kan være tematisk avgrenset til spesielle risikoforhold ved virksomheten.

Inspeksjoner (varslet) – dette er den mest vanlige metoden benyttet av brann- og redningsvesenet i dag. Det er også anbefalt tilsynsmetode dersom det ikke skal gjennomføres revisjoner.

Inspeksjoner (ikke varslet) – Benyttes i all hovedsak der det er mistanke om uærlighet eller der hvor risikoen kan være uakseptabel. Eksempel på ikke varslet fysisk tilsyn kan være natt kontroll med utesteder.

Felles for inspeksjoner er at det gjøres stedlig verifikasjon. Det betyr ikke at hele tilsynet må gjøres stedlig. Det kan eksempelvis gjennomføres dokumentgjennomgang på kontoret, for så å verifisere på objektet.

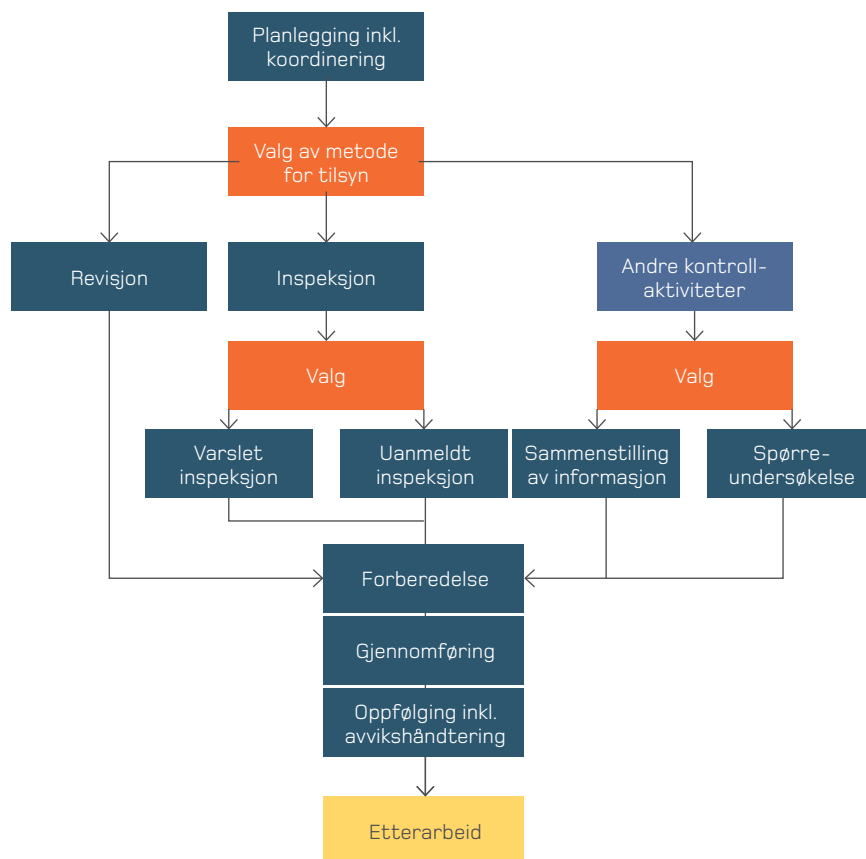
4.2.3 ANDRE TILSYNSFORMER

Dokumentkontroll – Tilsynsobjektene sender inn dokumentasjon knyttet til kontrolltema til tilsynsmyndighetene for gjennomgang og verifikasjon. Det kan innebære å se på om tekniske dokumentasjon, samsvarserklæring, produktdatablad er i orden.

Dokumentkontroll skiller seg fra andre tilsynsformer ved at det ikke gjennomføres oppstartsmøte, intervjuer, stedlig befarings og avslutningsmøte med virksomheten.

Tilsynsaksjon (felles med andre myndigheter) – Felles tilrettelagte kontroller av mange tilsynsobjekter i samme bransje og/eller tema, der resultatene kan sammenstilles på tvers av tilsynsobjektene.

Hendelsesbasert tilsyn – Et hendelsesbasert tilsyn er en reaksjon på en konkret hendelse. Hendelsesbasert tilsyn vil kunne avdekke individsvikt eller systemsvikt ute i virksomhetene. Opplysninger om hendelsen kan komme fra forskjellige kilder, eksempelvis, klager, lokalaviser, bekymringsmeldinger osv.



Kilde: Tilsynsveileder NVE

4.3 SAMARBEIDE MED ANDRE

Gjennomføring av tilsyn er en lovregulert myndighetsutøvelse. Ulike tilsynsmyndigheter skal dekke mange fagområder med ulike regelverk. Dette gir stor variasjon i hvordan et tilsyn planlegges og gjennomføres. Tilsynsmyndighetene bør derfor ha like retningslinjer for samordnet tilsyn.

For en virksomhet kan ulike tilsyn fra flere myndigheter på kort tid og stor variasjon i gjennomføring av tilsyn oppleves forvirrende og frustrerende. Dette kan spesielt være tilfellet der hvor flere tilsynsmyndigheter dekker samme regelverk (som internkontrollforskriften) og gir råd, avvik og anmerkninger som ikke er koordinert.

Hvis en tilsynsmyndighet vet at andre myndigheter skal dekke samme område og samme virksomhet innenfor en tidsperiode, bør tilsyn samordnes.

Samordnet tilsyn overfor en yrkesgruppe, bransje, et geografisk område, temaområde eller som en definert fellesaksjon, kan gi effektivitetsgevinst både for tilsynsmyndighetene og virksomheten, i tillegg til å fremme helhetstenkning og kompetanseutvikling. Samordning av tilsyn betyr ikke nødvendigvis at tilsyn skal gjennomføres samtidig. Det kan innebærer både koordinerte og samtidige kontroller.

AKTUELLE SAMARBEIDS- OG SAMHANDLINGSAKTØRER:

EKSTERNT:

- Andre tilsynsmyndigheter (Mattilsyn, DLE, Arbeidstilsynet, NSO, Miljørettet helsevern mm)

INTERNT:

- Byggesaksavdelingen/planavdelingen i kommunen.
- Beredskapsavdelingen og feieravdelingen i brann- og redningsvesenet.

TIPS: Om tilsynsmyndigheten har hatt samme samarbeidsressurs over tid, kan det være lurt å skifte eller invitere nye relevante myndigheter inn. Eksempelvis tilsyn i landbruket sammen med Mattilsynet, Arbeidstilsynet og EL-tilsynet.

TIPS: Om det har blitt en vane at deres tilsynsmyndighet har vært den som har ledet tilsynet over en tid, kan det være interessant å skifte roller slik at en annen myndighet blir satt som ledende. Ved å ta et steg tilbake, observere og lytte aktivt kan vi lære av andre som også har mye kompetanse, men som gjør ting på en litt annen måte. Over tid kan dette bidra til å spille hverandre gode. Både i ledelse av tilsyn, men også ved å lære av andre personers fremtreden overfor et tilsynsobjekt.

4.4 SJEKKLISTE

4.4.1 HENSIKT

Når tema for tilsynet er bestemt, kan det være nyttig å utarbeide av sjekklister. Formålet med sjekklister er å oppnå god kvalitet på tilsynet.

Sjekklisten er et godt arbeidsverktøy, og utarbeides i forbindelse med planlegging og forberedelse av tilsynet.

Det er imidlertid viktig å huske at en sjekkliste er en veiledning i dialogen med tilsynsobjektet og ikke nødvendigvis ment som en spørreliste.

4.4.2 UTARBEIDELSE AV KONTROLLPUNKTER

Utgangspunktet for sjekklisten er det regelverk som tilsynsmyndigheten skal kontrollere etterlevelsen av.

Videre vil sjekklisten påvirkes av hvilket særskilt brannobjekt som skal kontrolleres. Kontrollpunktene vil variere mye avhengig av om kontrollen av brannsikkerheten er konsentrert omkring byggverk, område eller virksomheten.

God planlegging og utarbeidelse av relevante kontrollpunkter knyttet til brannrisikoen er avgjørende for kvaliteten på tilsynet.

Kunnskap om brannrisikoen i de enkelte særskilte brannobjekter er ikke alltid like tilgjengelig. I forbindelse med tilsynsaksjonen 2020 ble det utarbeidet en risikokartlegging av avfallsanleggene av RISE.³³ Denne kartleggingen var avgjørende for utformingen av kontrollpunktene omkring brannrisikoen i avfallsanlegg.

4.4.3 VEILEDNING TIL SJEKKLISTE

I tillegg til selve sjekklisten, er det enkelte ganger også viktig med veiledning til denne. Dette fordi det kan være behov for forklaring til de enkelte kontrollpunktene utover henvisning til de enkelte bestemmelsene. Dette er spesielt viktig når det gjennomføres kontroll av funksjonsbasert regelverk.

Når det gjelder eksempel på form og innhold til en slik veiledning viser vi til den som ble utarbeidet i forbindelse med tilsynsaksjonen 2020 [se vedlegg 4].

Begynn gjerne tilsynet med spørsmål om deltagerne. Hvem de er, roller, erfaringer etc.

Noter deltagernes navn, rolle og kontaklinformasjon. Spør om virksomheten, vær nysgjerrig, det kan bidra til lavere skuldre hos tilsynsobjektet.

Når du forbereder spørsmål for tilsynet, tenk igjennom hvordan spørsmålene stilles (åpne, ledende, lukkede, konkluderende) Åpne spørsmål bør man alltid begynne med. Eks: hvordan kartlegger dere risiko i virksomheten.

4.5 RAMMER FOR TILSYNET

I planleggingen bør dere være tydelig på hvilke rammer som gjelder for tilsynet, spørsmål der kan stille er:

- Hvor lenge varer tilsynet?
- Hvor mange stiller på tilsynet?
- Hvilken kompetanse må være med på tilsynet?
- Hvordan skal dere fremstå, uniform eller ikke?
- Transport.
- Behov for personlig verneutstyr eller andre praktiske elementer.

4.6 PLANLEGG SLUTTMØTE

Sluttmøte kan ofte være en viktig del av tilsynet. Her vil du ha mulighet til å fremlegge avvik og anbefalinger på en god måte. Et slutt møte vil ofte luke bort uklarheter eller misforståelser og skape en gjensidig forpliktelse til å lukke avvikene. Dette bør du tenke på:

- Skal vi ha slutt møtet?
- Hvem skal være med på slutt møte?
- Når skal slutt møte gjennomføres.
- Hvor skal slutt møte gjennomføres.
- Hvor lang tid skal slutt møte vare?



TIPS:

- Matrikkeldata kan være et nyttig verktøy i planlegging av tilsyn.
- Sjekk hjemmesiden til virksomheten, mye nyttig informasjon å finne der.
- Et tankekart kan være et godt verktøy i planleggingen av tilsyn se: (sett inn evt. link her)
- NB: Vit hvor du skal og hvor du skal møte. Det er aldri en god start på tilsynet å komme for sent eller bomme på avd.
- Planlegg tidsbruken nøye, ikke bruk mer tid enn du absolutt må. Har du satt opp et tidsskjema, følge denne.
- Skal du ha med veiledere eller har du linker du tror er relevant for tilsynet, forbered dette i forkant.
- Vurder habilitet,
- Gå igjennom eller send ut opplysningsskjema for tilsyn i forkant.

³³ <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/branner-i-avfallsanlegg/>

5. GJENNOMFØRING AV TILSYNET

5.1 VARSEL OM TILSYN

Det oppfordres til varslede tilsyn, der eier/bruker (eller representant for bruker) er tilstede i oppstarts- og avslutningsmøtene. Det vises i denne forbindelse til brann- og eksplosjonsvernloven § 34 tredje ledd hvor det fremgår av at eier, bruker, arbeidsgiver eller representant for disse har rett til, og kan pålegges, å være til stede under kontrollen. Uanmeldt tilsyn kan finne sted ved behov.

I varsel om tilsyn anbefales det at det orienteres om at anlegget er registrert som særskilt brannobjekt i tillegg til eiers plikter og ansvar jfr. jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 6 og internkontrollen jf. § 8.

Se mal for varsel om tilsyn [Vedlegg 1].

Videre bør varsel om tilsyn benyttes til innhenting av opplysninger om tilsynsobjektet. Behovet for opplysninger avhenger av innholdet i kontrollen. Dokumentasjonen som innhentes må ha relevans for denne konkrete kontrollen.

Dersom det gjennom enkeltvedtak eller lokal forskrift er bestemt at det skal gås tilsyn med andre byggverk, jf. § 13 fjerde ledd, gjelder samme rutine for registrering og varsel om tilsyn, som for objekter som omfattes av bestemmelsens første ledd. Det forutsettes at disse objektene inngår i brann- og redningsvesenets risikovurdering.

For at fortegnelsen over brann- og redningsvesenets tilsynsobjekter skal kunne sies å være komplett, må risikoobjektene etter både første og fjerde ledd sees under ett og inngå i samme fortegnelse. Først da vil kommunen oppnå en fullstendig oversikt over de *særskilte brannobjektene* som det skal føres tilsyn med.

TIPS: Det anbefales å sette av nok tid til å verifisere de faktiske forholdene. En viktig del av tilsynet vil også være å gi informasjon og veilede virksomhetene om kravene i regelverket.

Når det gjelder den konkrete avtalen/dialogen med tilsynsobjektet, om tid og sted, hvem som skal være tilstede mv. anbefales det at:

- Man først ringer for å komme i kontakt med daglig leder av virksomhet eller bygg (rett person). Hensikten er at å få fastsatt tidspunkt for tilsynet med den ansvarlige for virksomheten
- Telefonsamtalen følges opp med et skriftlig varsel om tilsyn pr. e-post.
- Brannteknisk dokumentasjon og risikoanalyse/vurderinger etterspørres (dersom ikke allerede mottatt)
- Virksomheten informeres om tema slik at de kan ha relevant dokumentasjon klart.

5.2 FORBEREDELSE TIL MØTE MED TILSYNSOBJEKTET (VIRKSOMHETSLEDELSEN)

5.2.1 ETIKK, HABILITET, LIKEBEHANDLING MV.

Forvaltningsloven (fvL.) inneholder regler om saksbehandling for alle offentlige organer, herunder også kommunen v/ brann- og redningsvesenet (Les mer i kapittel 7.3.1). Formålet med forvaltningsloven er i første omgang å legge til rette for en betryggende saksbehandling i forvaltningen som kan sikre *materielt riktige resultater*.

Forvaltningsloven og prinsipper for god forvaltningsskikk skal bidra til en *god rettssikkerhet og beskytte mot myndighetsmisbruk, vilkårlige avgjørelser og usaklig forskjellsbehandling*. En annen side av rettssikkerhetsbegrepet er kravet til rettferdig, hensynsfull og rask saksbehandling.

Den som skal planlegge og gjennomføre et tilsyn må legge til grunn forvaltningslovens regler og prinsipper. Vurderinger og beslutninger tilsynsmyndigheten gjør skal i ettertid være etterprøvbare i alle ledd.

Eksempler på vurderinger som tilsynsmyndigheten må gjøre:

- **Habilitet** må alltid vurderes. Med inhabilitet menes det at tilsynspersonalet har en slik tilknytning til tilsynsobjektet/eierne at det svekker tilliten til hans/hennes upartiskhet. I henhold til forvaltningsloven § 6 vil slektskap og andre særegne forhold (eksempelvis vennskap eller eierskap i en konkurrerende virksomhet til tilsynsobjektet) kunne innebære inhabilitet. En skal selv gjøre vurderingen og eventuelt erklære seg inhabil. Hvis man er inhabil skal man ikke utføre tilsynet. Manglende habilitet er en ugyldighetsgrunn dersom inhabiliteten kan ha virket inn på vedtakets innhold, sml. forvaltningsloven § 41.

- **Likebehandling av tilsynsobjekter.** Som nevnt skal tilsynsobjektet beskyttes mot usaklig forskjellsbehandling. Eksempel: Utvalget av tilsynsobjektene vil kunne være forskjellig fra kommune til kommune, avhengig av hvilke særskilte brannobjekter som er beliggende i den enkelte kommune. Risikovurderingen, som ligger til grunn for utvalget av tilsynsobjekter (utført av tilsynsmyndigheten) er avgjørende for utvelgelsen av særskilte brannobjekter. At forskjellige objekter er utvalgt for tilsyn fra kommune til kommune er ikke å anse som usaklig *forskjellsbehandling*. Når det kommer til avvik og pålegg er det imidlertid avgjørende at tilsynsobjektene/eierne behandles likt på tvers på kommunegrensene. Krav til likebehandling gjelder både ileggelse av pålegg og oppfølging av pålegg. Eksempelvis bør en tvangsmulkt ilagt i Oslo være lik størrelsen på en tvangsmulkt ilagt i Trondheim for samme type avvik/pålegg. Dette handler om likebehandling for samme type avvik på tvers av kommunegrensene.
- **Nødvendig kompetanse.** I henhold til dimensjoneringsforskriften § 7-6³⁴ er kvalifikasjonskravene for forebyggende personell følgende:
Forebyggende personell skal ha gjennomført yrkesutdanning i forebyggende brannvern og ha enten: utdanning som ingeniør fra ingeniørhøgskole, annen relevant høyskoleutdanning eller særskilt brannteknisk utdanning på samme nivå, eller yrkesutdanning for brannkonstabel i heltidsbrannvesen samt beredskapsutdanning trinn I, eller fagutdanning som feiersvenn.

Videre er det svært viktig at forebyggende personell som går tilsyn fremstår profesjonell og tillitsskapende i sin dialog med tilsynsobjektet. Øvelse og trening gjelder også på dette området. I tillegg må en være kjent med tilsynsinstituttet som virkemiddel.

- **Krav til sikkerhetsklarering.** Når brann- og redningsvesenet skal gjennomføre tilsyn i skjermingsverdige objekter er hovedregelen at tilsynspersonellet må inneha nødvendig sikkerhetsklarering og/eller adgangsklarering. Det vises i denne forbindelse til sikkerhetsloven³⁵ og brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM) av 4. juni 2019 til DSB.³⁶

Dersom tilsynsrapporten inneholder sikkerhetsgraderte opplysninger minnes det om kravet til gradering av informasjonen jf. sikkerhetsloven kapittel 5.

5.3 ÅPNINGSMØTE

Tilsynsobjektene varierer i størrelse og kompleksitet. Ved planlegging og gjennomføring av tilsyn vil dere kunne bli godt kjent med tilsynsobjektet, og kan ofte peke ut hvilke sentrale funksjoner i virksomheten som kan bidra til størst mulig effekt av tilsyn.

For tilsynsmyndigheten kan det være strategisk å sikre at både sentrale beslutningstakere, tillitsmannsapparatet, eiere og bruker deltar i åpningsmøtet.

Om det ikke mulig å få toppledelsen selv med i åpningsmøtet, kan tilsynsmyndigheten gjerne være tydelig i dialogen før tilsynet og peke på andre med beslutningsmyndighet og fagansvar i virksomheten.

Åpningsmøtet er en unik mulighet til å møte flest mulig sentrale ledere samlet, og legge frem det tilsynsmyndigheten vil fremheve for virksomheten.

§ 34

Brann- og eksplosjonsvernloven påpeker at både eier, bruker, arbeidsgiver, eller representant for disse, både har rett til og kan pålegges å være tilstede under kontrollen, jf. §34 tredje ledd.

Åpningsmøtet markerer en formell oppstart på tilsynet hvor hensikt og omfang for tilsynet legges frem. Det forklares kort om metodevalg og definisjonen for avvik (og anmerkninger). Samtidig som det sikres en oversikt over alle som er tilstede, bør det undersøkes at de som eventuelt skal intervjues faktisk kan stille på det oppsatte tidspunktet. Tilsynsmyndigheten informerer om at den har taushetsplikt i forhold til intervjuene som skal gjennomføres.

³⁴ Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, FOR-2002-06-26-729

³⁵ Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) LOV-2018-06-01-24

³⁶ Brev fra NKOM til DSB datert 4. juni 2019: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/brann-og-redning-bre/prinsippavgjørelser/2019-06-04-tilsyn_skjermingsverdige-objekter_personell-ma-sikkerhetsklareres_brannvesen_sak-2019_3119.pdf

ÅPNINGSMØTE – EKSEMPEL TIL AGENDA:

1. Innledning
2. Presentasjon av tilsynsteam og deltakerne (lag liste)
3. Hensikt, omfang og hjemmel for tilsynet
4. Form og metode, definisjon av avvik/anmerkning
5. Informere om avsluttende møtet, rapport og avslutning
6. Gjennomgå og bekrefte/justere plan for intervjuer
7. Eventuelt

Definisjoner og ordforklaring

Ved å bruke litt tid på gjennomgang av definisjoner og forklare fagtermer, inkluderes deltagerne i en felles plattform for den videre dialog i tilsynet.

5.4 KONTROLLEN (INTERVJUER, GJENNOMGANG AV DOKUMENTASJON OG STIKKPRØVER)

Dere må planlegge tilsynet godt slik at de momenter myndigheten ønsker å få belyst, faktisk blir undersøkt. Sjekkliste [se kapittel 4.4] er et godt hjelpemiddel for å sikre at alle relevante områder blir gjennomgått og dekket under tilsynet. Det er samtidig viktig å sikre at dere virkelig har oppfattet og forstått det intervjuobjektet har ønsket å formidle.

Ved et tilsyn er det viktig å sikre riktig forståelse ved å lytte aktivt, følge opp og konkludere.

Lytt: Bruk åpne spørsmål for å få frem en versjon som i størst mulig grad er objektiv (Hva er deres / Hvordan håndterer dere... / Kan du fortelle om... / kan du beskrive...).

Følg opp: Lytt aktivt til intervjuobjektens fremstilling av fakta (muntlig språk og kroppsspråk) og følger opp med relevante spørsmål for å få saken best mulig belyst (Du sier at... / kan du utdype...).

Konkluder: Oppsummer og sammenfatt intervjuobjektets historie med konkluderende spørsmål (Har jeg forstått det riktig at...).

Ut fra den informasjon tilsynsmyndigheten har innhentet på forhånd ved å gjennomgå tilsendt dokumentasjon, tidligere tilsynsrapporter og informasjon fra virksomhetens nettsider, er det grunnlag for å utarbeide gode, konkrete spørsmål. Funn i detaljer bør relateres til svakheter i deres system.

Hvis det i forkant er avdekket manglende system for avvikshåndtering, manglende årlig kontroll eller mangler dokumentasjon der det er krav om dette, er det viktig å få verifisert at disse funnene faktisk er avvik. Det er mulig dokumentasjon fremgår i et system som tilsynsmyndigheten ikke har tilgang til, eller at lovkravet er dekket på annen måte.

Gjennom dialog skal tilsynsmyndigheten få bekreftet, eller avkreftet, antagelser og foreløpige funn gjennom tilsynsobjektets fremleggelse av objektive bevis på at spesifiserte krav er oppfylt.

5.5 OPPSUMMERING /SLUTTMØTE

Hensikten med sluttmøte er å oppnå felles forståelse for funn og legge grunnlag for læring. Her kan det enkelte punkt forklares i detalj for tilsynsobjektet. Forhold som tilsynsmyndigheten kan ha misforstått kan avklares før endelig rapport er ferdig.

I sluttmøtet går man igjennom avvik, anmerkninger, positive funn og forbedringsområder.

Det er vanlig at tilsynsobjekt har stort fokus på avvik. Det kan gjøre det vanskelig å formidle annen informasjon før virksomheten har fått vite resultatet. Det kan derfor være lurt å gå gjennom og forklare funnene tidlig i møtet. Da kan tilhørerne få med seg de positive elementene og forbedringsområdene etter at dette er gjennomgått.

Ved gjennomgang av avvik bør fokuset være på svikt i system som må utbedres. Det skal ikke påpekes bagateller, forhold uten betydning, tvilstilfeller og subjektiv synsing som tar fokus bort fra kjernen i tilsynet.

I sluttmøtet bør det informeres om hvilke reaksjonsmidler tilsynsmyndighetene iverksetter dersom avvik ikke lukkes. [Se kapittel 7].

SLUTTMØTE – EKSEMPEL TIL AGENDA:

1. Takk for samarbeidet under tilsynet
2. Hensikten med tilsynet og dette avsluttende møtet
3. Tilbakeblikk på arbeidsmåte, intervjuer og verifikasjoner
4. Sammendrag – avvik, positive funn, anmerkninger og forbedringer
5. Gjenta definisjon av avvik/anmerkninger og kommentar
6. Presentasjon av avvik/anmerkninger og kommentarer
7. Redegjørelse for hvordan resultater blir rapportert
8. Faktagrunnlag for avvikene.
9. Myndighetenes krav til virksomhetens oppfølging
10. Avrunding

6. RAPPORTERING

6.1 RAPPORT ETTER TILSYN

Etter tilsyn skal det utarbeides en skriftlig tilsynsrapport. Rapporten er et informasjonsskriv til eier og eventuelt bruker som konkluderer med funn fra tilsynet. Rapporten vil i mange tilfeller også fungere som et forhåndsvarsel om reaksjon dersom eventuelle avvik ikke lukkes. En god rapport vil være til hjelp for både tilsynsobjektet og tilsynsmyndigheten.

Det er viktig at avviksformuleringen og hjemmelsgrunnlag er nøyaktig og korrekt. All senere saksbehandling og oppfølging bygger på tilsynsrapporten. Dette skal legge grunnlag for eventuelle reaksjoner og sanksjoner mot eier/bruker og skal kunne prøves i en domstol.

TIPS: Kvalitetssikring av tilsynsrapporten er svært viktig. En mangelfull eller feilaktig tilsynsrapport kan umuliggjøre vedtak om retting eller senere oppfølging. Det er for sent å starte med kvalitetssikring av tilsynsrapporten når saken skal følges opp videre.

6.2 DE FEM K'ENE I RAPPORTEN

Kravhenvisende

Formuleringen må være tydelig på hvilke krav funnene avviker fra.

Kommuniserende

Formuleringen skal gi et klart, utvetydig og forståelig bilde av avvikene (funnene). For mye informasjon kan ofte gjøre rapporten mindre leservennlig. Er formuleringen mulig å forstå også for andre enn tilsynsfører og tilsynsobjekt? Også om et år?

Tilsynsrapporten må være leservennlig. Personer uten kjennskap til objektet eller tilsynsystema skal være i stand til å forstå innholdet. Tekniske begreper og forkortelser må alltid defineres første gang de benyttes. Mal som benyttes bør være egnet til elektronisk lesning/visning.

AKTUELLE SAMARBEIDS- OG SAMHANDLINGSAKTØRER:

EKSTERNT:

- Andre tilsynsmyndigheter ved samordnet eller samtidig tilsyn.
- Andre tilsynsmyndigheter der rapporten har grensnitt mot andre fag.

INTERNT:

- Arkiv
- Jurist eller kommuneadvokat
- Kvalitetskontroll /sidemannskontroll
- Byggesaksavdelingen.

Komplett

Sjekk at alle viktige elementer er med. Er beskrivelsen dekkende? Rapporten bør bare inneholde informasjon som er vesentlig og relevant for temaet og problemstillingene.

Korrekt

Nøyaktighet bidrar til å forsikre leserne om at det som rapporteres er troverdig og pålitelig.

Konsis

Rapporten må inneholde konsis og oppdatert informasjon som kan benyttes for å lukke eventuelle avvik. Det må komme klart frem på hvilke områder tilsynsfører har funnet avvik og hvor tiltak bør settes i verk.

TIPS:

- Ikke vent for lenge etter tilsynet med å fullføre rapporten. Da mister du mange nyanser.
- Les gjennom dagen etter, før du sender rapport. Bruk sidemannskontroll/kvalitetskontroll.

SE MAL FOR TILSYNSRAPPORT [VEDLEGG 2 OG VEDLEGG 2.1].

6.3 DISTRIBUSJON AV TILSYNSRAPPORT

Rapporten skal distribueres til den som er ansvarlig for tilsynsobjektet. Dersom andre interessenter var med på tilsynet bør rapporten også distribueres til disse, eksempelvis virksomhet/bruker.

Rapporten må distribueres uten unødig tidstap for at informasjonen skal være tidsaktuell og tilgjengelig snarest mulig.

Dersom det er krav til verneombud i virksomheten skal også hovedverneombudet ha kopi av rapporten.

6.4 EKSEMPEL PÅ VURDERING AV ALVORLIGE LOVBRUDD

6.4.1 HVORFOR

Hensikten med denne veiledning til vurdering av alvorlige brudd er å legge til rette for en lik og enhetlig vurdering av hva som anses som et klart brudd på regelverket på tvers av kommuner – og fylkesgrenser. Det er også svært viktig at tilsynsmyndigheten forstår og vurderer de enkelte lovbrudd likt.

Målsettingen er å bidra til likebehandling fra tilsynsmyndighetenes side.

6.4.2 INTERNKONTROLLFORSKRIFTEN – EKSEMPEL PÅ LOVBRUDD

I forbindelse med tilsynsaksjonen 2020 hos avfallsanlegg, ble det utarbeidet en veiledning i vurdering av alvorlige brudd/avvik. Hovedtema for tilsynsaksjonen var nettopp avfallsanleggets etterlevelse av internkontrollforskriften hvor det skulle kontrolleres om avfallsanlegget har en brannsikker behandling og oppbevaringen av avfallet. I tillegg skulle det også føres kontroll med brannsikker bruk av byggverket:

Her ble det gitt flere eksempler på alvorlige brudd på internkontrollforskriften. F.eks. når det gjelder manglende eller mangelfull risikovurdering av brannsikkerheten:

a: avfallsanleggets risikovurdering mangler kartlegging av faren for brann og mulige hendelser som påvirker brannsikkerheten i byggverket

b: avfallsanleggets risikovurdering mangler kartlegging av faren for brann i avfallet knyttet til oppbevaring/lagring

Risikoanalysen bør inneholde en vurdering av mengdene og/eller lagringsareal med restavfall og annet avfall med høy og middels brannrisiko (sortering og separering av avfall er svært viktig for å redusere brannfaren -stikkord er avfallsmengder og lagringstid, orden og ryddighet, separering, uheldig samlagring, avstand og riktig sortering).

Mangler risikoanalysen en særskilt vurdering mht. oppbevaring av avfall med høy brannrisiko, farlig stoff og avviksavfall, kan også dette innebære et avvik.

c: vurderingen mangler tilhørende planer og tiltak for å redusere brannfaren.

6.4.3 BRANN- OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN OG FORSKRIFT OM BRANNFØREBYGGING – EKSEMPEL PÅ LOVBRUDD

I nevnte veiledning ble det utarbeidet eksempler på alvorlige brudd på bestemmelser både i brann- og eksplosjonsvernloven og i forskrift om brannforebygging. F.eks. når det gjelder kontroll og vedlikehold av bygningsdeler og sikkerhetsinnretninger, jf. kravene i forskrift om brannforebygging § 5:

Eier gjennomfører ikke, eller kan ikke dokumentere at det gjennomføres kontroll av de branntekniske installasjonene (eksempelvis brannalarmanlegg og sprinkleranlegg)

Eller når det gjelder krav til brukerens systematiske sikkerhetsarbeid i forskrift om brannforebygging § 12:

Bruker gjennomfører ikke, har ikke rutiner, eller har mangelfulle rutiner for evakuering og redning ved brann.

Bruker gjennomfører ikke, har ikke rutiner, eller har mangelfulle rutiner for øvelse og opplæring

6.5 UNDERRETNING OM ULOVLIGE FORHOLD TIL BYGNINGSMYNDIGHETEN

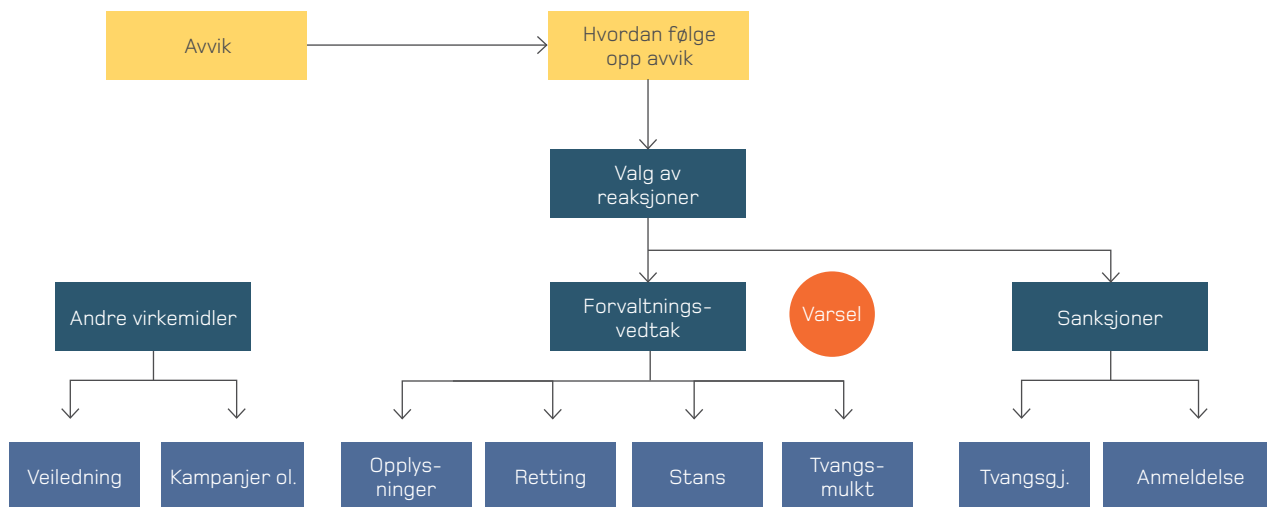
Avdekkes det forhold som synes å være i strid med plan- og bygningsloven, har tilsynsmyndigheten meldeplikt til bygningsmyndighetene, jf. Plan- og bygningsloven § 1-4, tredje ledd. Eksempler på slike forhold kan være:

- a. Byggverk m.m. som er ulovlig oppført
- b. Søknads- eller meldingspliktige tiltak som er utført i strid med plan- og bygningsloven og
- c. Fyringsanlegg som ikke er kontrollert av kvalifisert kontrollør i henhold til byggesaksreglene.

Underretning skjer ved at bygningsmyndighetene anmodes om å følge opp saken. Tilsynsrapporten vedlegges som dokumentasjon. Det er viktig at bygningseier får en kopi. I tillegg er det viktig at tilsynsmyndigheten følger opp avviket etter brann- og eksplosjonsvernloven.

7. REAKSJONSFORMER JF. BRANN- OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN

Formålet med veiledning i bruk av reaksjoner er å bidra til at brann- og redningsvesenet skal ha en mest mulig enhetlig og konsistent bruk av reaksjonshjemlene på tvers av kommuner- og fylkesgrenser. Dette vil igjen bidra til økt rettssikkerhet for tilsynsobjektet, som vil oppleve likebehandling uavhengig av kommune-tilhørighet.



Figur 1 - Reaksjoner.

7.1 HVA MENES MED REAKSJON

Med reaksjon mener vi forvaltningsvedtak (enkeltvedtak) og/eller sanksjoner som brann- og redningsvesenet kan ilegge tilsynsobjektet med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven.

Reaksjonshjemlene kommer til anvendelse når tilsynet avdekker manglende etterlevelse av bestemmelser i:

- Brann- og eksplosjonsvernloven
- Forskrift om brannforebygging³⁷
- Internkontrollforskriften³⁸ (jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 8 jf. IK § 2)
- Forskrift om håndtering av farlig stoff³⁹

Når det nedenfor refereres til *regelverket* omfatter dette de nevnte lover og forskrifter. Brann- og eksplosjonsvernloven hjemler følgende reaksjoner:

REAKSJON:	HVA:	HJEMMEL I BRANN- OG EKSPLOSJONSVERNLOVEN:
Enkeltvedtak	Pålegg om retting Pålegg om opplysninger (dersom selvstendig og ikke knyttet til sak – se forklaring under)	§ 37 første ledd § 33 første ledd jf. § 37 første ledd
	Forbud mot bruk (stansing av virksomhet)	§ 37 annet og tredje ledd
	Tvangsmulkt	§ 39
Sanksjoner	Tvangsgjennomføring (administrativ sanksjon og enkeltvedtak som ilegges av brann- og redningsvesenet)	§ 44
	Straff (ilegges av domstolen)	§ 42

Figur 2 - Reaksjoner.

³⁷ Forskrift om brannforebygging, FOR-2015-12-17-1710

³⁸ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) FOR 1996-12-06-1127

³⁹ Forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen, FOR-2009-06-08-602

Både pålegg om retting, forbud mot bruk og tvangsmulkt er enkeltvedtak, jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd punkt b – Dvs.; *et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer*. Også et selvstendig pålegg om å gi opplysninger anses som et enkeltvedtak.⁴⁰

Prosessledende beslutninger er ikke *bestemmende* for privates rettigheter og plikter og er derfor ikke enkeltvedtak.⁴¹ Disse beslutningene har kun betydning for saksbehandlingen og har ikke konsekvenser for realiteten/innholdet i saken. Beslutningen om registrering av særskilte brannobjekter jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 13 første ledd er å anse som prosessledende. Det samme gjelder beslutningen om utsatt iverksettelse inntil klagen er ferdigbehandlet, jf. forvaltningsloven § 42. Klageadgangen etter fvl. § 28 er avgrenset til enkeltvedtak. Prosessledende beslutninger kan dermed ikke påklages.

Ved bruk av enkeltvedtak skal brann- og redningsvesenet følge bestemmelsene i forvaltningsloven om hhv. saksbehandling, saksforberedelse, vedtak og klage i kapitlene III, IV, V og VI, jf. fvl. § 3 første ledd. Om de konkrete kravene i forvaltningsloven vises det til behandlingen under.

Sanksjoner omfatter både *administrative* sanksjoner,⁴² som ilegges av forvaltningen, og straff.

Det karakteristiske for en sanksjon er at den er tilbakeskuende. Den utløses av en overtredelse, og formålet er å påføre tilsynsobjektet en reaksjon mot overtredelsen.

I tillegg til pålegg om retting, forbud mot bruk og tvangsmulkt kan brann- og redningsvesenet også ilegge tvangsgjennomføring. Brann- og redningsvesenet kan ikke ilegge straff, men de kan anmelde virksomheten. Politi/påtalemyndighet kan da ilegge forelegg, og domstolen kan ilegge en bot eller idømme fengselsstraff med inntil 6 år (grov overtredelse).

7.2 REGELBRUDD GIR GRUNNLAG FOR REAKSJON

Som nevnt kommer reaksjonsbestemmelsene til anvendelse ved manglende etterlevelse av hhv:

1. brann- og eksplosjonsvernloven,
2. forskrift om brannforebygging,
3. internkontrollforskriften og
4. forskrift om håndtering av farlig stoff.

Regelbrudd som gir grunnlag for reaksjon (pålegg om retting, tvangsmulkt, stansing mv) bør ha en viss alvorlighetsgrad. Som utgangspunkt skal det foreligge et **avvik** – dvs. foreligge *manglende etterlevelse av krav gitt i medhold av lov eller forskrift*.⁴³

I noen tilfeller er det ikke like klart om det foreligger kritikkverdige forhold eller forhold i strid med regelverket.

Eksempelvis er det liten tvil om alvorlighetsgraden dersom en virksomhet helt mangler risikovurdering jf. IK § 5 første ledd punkt 6. Men hva hvis virksomheten faktisk innehar en risikovurdering, men denne er mangelfull? Den mangler f.eks. vurdering av brann-risiko. En risikovurdering som ikke omfatter også brannrisiko (en kartlegging av faren for brann i virksomheten) er et så vidt alvorlig brudd på regelverket at forholdet kvalifiserer for bruk av reaksjon. Også vesentlige mangler i virksomhetens brannrisikovurdering kan kvalifisere for avvik og bruk av reaksjoner.

For å avgjøre alvorlighetsgraden av regelbrudd skal følgende forhold vektlegges:

- Konsekvenser for liv, helse, miljø og materielle verdier
- Omfang og varighet av regelbruddet

Der hvor det ikke er snakk om klare lovbrudd, kan brann- og redningsvesenet vurdere bruken av **anmerkning**. Med anmerkning menes et forhold som tilsynsetatene mener det er nødvendig å påpeke, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik.⁴⁴

⁴⁰ Forvaltningsloven med kommentarer v/ Geir Woxholth, 4. utgave 2006, side 64

⁴¹ Forvaltningsloven med kommentarer v/ Geir Woxholth, 4. utgave 2006, side 63

⁴² Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) side: *En administrativ sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønal formål*

⁴³ Se Tilsynsmyndighetenes retningslinje for samordnet tilsyn og felles tilsynsprofil pkt. 2 om begreper og definisjoner

⁴⁴ Se Tilsynsmyndighetenes retningslinje for samordnet tilsyn og felles tilsynsprofil pkt. 2 om begreper og definisjoner

Ved bruk av reaksjon, eksempelvis ved pålegg om retting, anbefales det at det etableres rutiner hos de enkelte brann- og redningsvesen som sikrer en forankring av beslutningen/enkeltvedtaket hos nærmeste leder. Bruk av reaksjoner må alltid vurderes og valg av reaksjoner må gjenspeile alvorlighetsgraden.

Avvikene må følges opp helt til forholdet er lukket/rettet. Jo mer alvorlig avviket er, jo tettere bør oppfølgingen fra tilsynsfører/tilsynsmyndigheten være.

7.3 KRAV I FORVALTNINGSLOVEN VED REAKSJONSBRUK

7.3.1 KORREKT SAKSBEHANDLING OG KRAV TIL HJEMMEL

Forvaltningsloven (fvl.) inneholder regler om saksbehandling for alle offentlige organer, både statlige, kommunale, regionale og lokale forvaltningsorganer. Formålet med forvaltningsloven er i første omgang å legge til rette for en betryggende saksbehandling i forvaltningen som kan sikre materielt riktige resultater.⁴⁵ For å sikre innholdsmessige riktige avgjørelser har loven eksempelvis regler om forvaltningsorganets utredningsplikt, jf. fvl. § 17.

Forvaltningsloven og prinsipper for god forvaltningsskikk skal bidra til en god rettssikkerhet og beskytte mot myndighetsmisbruk, vilkårlige avgjørelser og usaklig forskjellsbehandling. En annen side av rettssikkerhetsbegrepet er kravet til rettferdig, hensynsfull og rask saksbehandling. Det vises i denne forbindelse til reglene om avgjørelse uten ugrunnet opphold (fvl. § 11 bokstav a), veiledningsplikt (fvl. § 11), gjennomsyn og utlån av saksdokumenter (fvl. § 20), rett til å bruke advokat eller annen fullmektig (fvl. § 12) m.v. Andre bestemmelser som er viktig for en offentlig ansatt å være kjent med er eksempelvis habilitetsreglene i fvl. kapittel II og reglene om taushetsplikt i §§ 13 og 13 bokstavene a til f. Vi redegjør ikke for alle bestemmelsene i forvaltningsloven, men kun de bestemmelsene som er særlig relevant for tilsynsarbeidet.

Legalitetsprinsippet⁴⁶ er et av våre viktigste rettsprinsipper i Norge, som innebærer at staten ikke kan gjøre inngrep i borgernes rettsstilling uten hjemmel i lov. Legalitetsprinsippet er ment å beskytte enkeltpersoner mot statsmakten. Dette innebærer at brann- og redningsvesenet må ha rettslig grunnlag for sine handlinger og beslutninger, herunder hjemmel for tilsyn.

7.3.2 FORHÅNDSVARSEL I TILSYNSRAPPORTEN

Forvaltningsloven § 16⁴⁷ stiller krav om at tilsynsobjektet skal varsles i forkant av et enkeltvedtak (eksempelvis ved pålegg om retting), og gis mulighet til å uttale seg innen en angitt frist. Formålet med forhåndsvarselet er å gi tilsynsobjektet mulighet til å gjøre seg kjent med sakens innhold og anledning til å uttale seg før vedtak blir fattet. Ved å invitere til å opptre aktivt, vil man også kunne oppnå at vedtaket blir godt nok opplyst jf. fvl. § 17.

Forvaltningsloven gir ikke noen frist for uttalelse, men *tre uker* er som hovedregel en rimelig frist. Forhåndsvarselet skal være skriftlig.

Dersom tilsynsrapporten inneholder avvik som skal følges opp med eksempelvis pålegg om retting eller pålegg om opplysninger skal dette forhåndsvarsles jf. fvl § 16. Varselet bør inngå i tilsynsrapporten og må fremgå tydelig (både i overskrift og i rapporten). Her har vi foreslått følgende tekst:

⁴⁵ Forvaltningsloven med kommentarer v/ Geir Woxholth, 4. utgave 2006, side 28

⁴⁶ Forankret i Grunnloven §§ 96, 97, 98 og forsterket i § 113

⁴⁷ Fvl § 16: *Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.... Forhåndsvarsling kan unnlates dersom: c) vedkommende part allerede på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig*

Virksomheten plikter snarest å rette opp avvik som er beskrevet i rapporten. [Eksempel: Dette innebærer å fremskaffe mangelfull/manglende dokumentasjon, gjennomføre opplæring mv.]

Retting av avvik skal bekreftes i en skriftlig redegjørelse som viser hvordan avvik er rettet ... og sendes brann- og redningsvesenet snarest og senest innen(...) Det vises i denne sammenheng til brann- og eksplosjonsvernloven § 33 første ledd om opplysningsplikten (...)

Rapporten er å anse som et forhåndsvarsel om pålegg/vedtak jf. forvaltningsloven § 16.

Dersom vi ikke mottar en redegjørelse innen fristen for hvordan avvik er rettet, vil vi vurdere pålegg om retting av avvik, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 37.

Dersom tilsynsobjektet ikke følger opp pålegget innen angitt frist, kan brann- og redningsvesenet ilegge tvangsmulkt. Dette er i så fall et nytt vedtak som også skal forhåndsvarsles. Det kan være hensiktsmessig å forhåndsvarsle hele kjeden av enkeltvedtak allerede i tilsynsrapporten. Parten vil da få en samlet oversikt kan uttale seg i forhold til et samlet sett av reaksjoner. En slik fremgangsmåte skaper forutsigbarhet og kan også ha en preventiv effekt. I tillegg vil forhåndsvarsling av hele prosessen i tilsynsrapporten føre til en mer effektiv saksgang der man unngår unødvendig tidstap ved fortløpende purringer og varslinger mellom enkeltvedtakene. En slik forhåndsvarsling forutsetter tett oppfølging av tilsynssaken fra brann- og redningsvesenets side. Se forslag til tekst:

Vi ser alvorlig på avvik [x] som ble avdekket i dette tilsynet. Gjennomføringen av tiltakene vil derfor bli fulgt opp ved et nytt tilsyn innen 6 måneder fra dags dato.

Vi gjør oppmerksom på at avvik kan gi grunnlag for reaksjon i form av blant annet tvangsmulkt og/eller stenging, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 37 annet og tredje ledd og § 39.

En slik plan kan f.eks. inneholde en oversikt over flere konkrete tiltak som skal utbedres for å øke brannsikkerheten i byggverket og/eller virksomheten slik at regelverket etterleves. Dette kan være bygningstekniske utbedringer og installasjoner av sikkerhetsinnretninger mv. Det konkrete pålegget om retting blir i slike tilfeller ofte utarbeidet etter at utbedringsplanen er sendt, og gjerne i tråd med tilsynsobjektets egne opplysninger om innhold til tiltak og fremdrift. Forhåndsvarlig om pålegg kan også for disse sakene inngå i tilsynsrapporten som anbefalt i dette avsnittet.

Behovet og fristen for etterkontroll av utbedringen vil kunne variere. Dersom tilsynsobjektet er avhengig av teknisk bistand til f.eks. bygningstekniske utbedringer vil det kunne medgå mer enn 6 måneder før arbeidet er ferdigstilt. Vi anbefaler imidlertid en jevnlig dialog mellom brann- og redningsvesenet og tilsynsobjektet også for disse tilfellene. Når pålegg er utarbeidet er det viktig at tilsynsobjektets fremdrift med utbedring av disse følges opp, slik at det ikke går for lang tid / flere år før etterkontrollen gjennomføres. Tilsynet avsluttes ikke før alle avvik er utbedret.

Dersom tilsynsmyndighetene i spesielle tilfeller finner grunnlag for umiddelbar stengning som følge av overhengende fare jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 37 tredje ledd, vil verken kravet til enkeltvedtak/pålegg eller forhåndsvarsling være nødvendig. At forhåndsvarsling ikke er nødvendig fremgår av fvl. § 16 tredje ledd bokstav a (unntak for forhåndsvarsling). At pålegg ikke er nødvendig fremgår direkte i brann- og eksplosjonsvernloven § 37 tredje ledd.

7.3.3 UTREDNINGS- OG INFORMASJONSPLIKT

Fvl. § 17 første ledd pålegger brann- og redningsvesenet (forvaltningsorganet) å påse at saken er *så godt opplyst som mulig* før vedtak treffes (undersøkelsesprinsippet). § 17 annet ledd bestemmer at opplysninger som forvaltningen mottar, skal forelegges parten til uttalelse.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at forvaltningen er best utrustet til å opplyse saken (mange ansatte, økonomiske ressurser og tilgang til opplysninger fra andre organ mv). Videre er det ofte slik at forvaltningen tar opp saken av eget initiativ (bestemmer seg for å føre tilsyn), og dels at tilsynsobjektet sjelden er representert ved advokat.

Det stilles altså strenge krav til kvalitet i saksbehandlingen. Her nevnes viktigheten av upartiskhet (både momenter til ugunst og gunst vektlegges), og *grundighet*. Det er svært viktig at brann- og redningsvesenet legger til grunn riktig faktaopplysninger som grunnlag for reaksjonen. Konsekvensen av en mangelfull saksbehandling, hvor feil faktum er lagt til grunn i vedtaket, kan være at vedtaket kjennes ugyldig jf. fvl. § 41.

7.3.4 FORMELLE KRAV TIL ENKELTVEDTAKET

Pålegg om retting/enkeltvedtak skal være skriftlige, jf. forvaltningsloven § 23.

Pålegg om forbud mot bruk (stans eller stenging) jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 37 kan gjøres muntlig på tilsynstidspunktet ved overhengende fare (se § 37 tredje ledd). Det muntlige pålegget må så snart som mulig følges opp med et skriftlig vedtak av tilsynsmyndigheten.

Tilsynsrapporten må utarbeides så snart som mulig etter tilsynet. Dersom tilsynsrapporten inneholder avvik, og det varsles om pålegg, må rapporten følges opp med enkeltvedtak/pålegg om retting *uten ugrunnet opphold* – etter en nærmere angitt frist – og etter at fristen for uttalelse (jf fvl. § 16 – gjerne tre uker) er utløpt. Det vises i denne forbindelse til fv. § 11 bokstav a.

Fvl. § 11 bokstav a opplyser videre om plikten til utsendelse av *foreløpig svar om saksbehandlingstid* når eksempelvis tilsynsrapporten ikke følges opp med pålegg innen en måned. God forvaltningsskikk tilsier også at det bør sendes ut en foreløpig melding om saksbehandlingstid dersom det tar lang tid (mer enn en måned) fra tilsynet ble gjennomført til tilsynsrapporten foreligger.

Ifølge fvl. § 24 skal alle enkeltvedtak/pålegg begrunnes. Om begrunnelsens innhold vises det til fvl § 25. Hvis avviket er et brudd på funksjonsbaserte forskrifter, er det viktig at tilsynsmyndigheten konkretiserer hva avviket innebærer. I noen tilfeller er dette enkelt, f.eks. når bygningen ikke er oppført i samsvar med opprinnelig byggetillatelse, eller hvis virksomhetens risikovurdering ikke omfatter en vurdering av brannrisikoen. Som nevnt i kapitlet om pålegg, skal ikke tilsynsmyndighetene skissere løsningsforslag overfor den ansvarlige, men det må klart angis i enkeltvedtaket hvorfor objektet eller virksomheten ikke tilfredsstiller kravene i lovverket.

Eksempel på påleggs/avviks –formuleringer fra tilsynsaksjonen 2020:

Avvik 1 (eksempel):

Avfallsanleggets risikovurdering mangler kartlegging av faren for brann og mulige hendelser som påvirker brann-sikkerheten, både når det gjelder oppbevaring av avfallet og når det gjelder byggverket. Det mangler også tilhørende planer og tiltak for å redusere brannfaren.

Hjemmel for avviket:

- Brann – og eksplosjonsvernloven § 6
- Forskrift om brannforebygging §§ 9 og 10 (eventuelt også §§ 11 og 12)
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 5 første ledd punkt 6

Kommentarer/utdyping av lovkravet:

Manglende kartlegging av brannfaren er brudd på bestemmelsene i brann- og eksplosjonsvernloven § 6 om kravet til nødvendige sikringstiltak for å forebygge og begrense brann. Videre er det brudd på forskrift om brannforebygging §§ 9 og 10 [eventuelt §§11 og 12 dersom brukeren/avfallsanlegget er en annen enn eier/hjemmelsinnehaver av bygningen] om kravet til systematisk sikkerhetsarbeid. Det er også brudd på internkontrollforskriften § 5 første ledd punkt 6 om kravet til kartlegging av farer og problemer som grunnlag for risikovurdering, samt kravet til utarbeidelse av tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

I henhold til fvl § 27 plikter tilsynsmyndighetene å underrette tilsynsobjektet om pålegget *så snart som mulig*. Underretningen skal være skriftlig. Det er anledning til å benytte e-post. Pålegget skal sendes partene – dvs. eier av virksomheten eller eier av byggverket (eventuelt bruker av byggverket).

Kort oppsummert om formelle krav til enkeltvedtaket/pålegget:

- Skriftlighet
- Henvisning til tidligere varsel, pålegg mv.
- Hjemmel
- Frist for oppfyllelse
- Begrunnelse
- Klagerett (klagefrist, klageinstans mv)

7.3.5 KONSEKVENSER VED FEIL I SAKSBEHANDLINGEN

Det stilles strenge krav til kvalitet i saksbehandlingen. Saksbehandlingsfeil kan medføre at enkeltvedtaket (eksempelvis pålegg om retting) blir ugyldig jf. fvl. § 41. Dette gjelder dersom saksbehandlingsfeilen har hatt betydning for innholdet i vedtaket. Dette kan skje dersom man har misforstått og det er feil i faktagrunnlaget for pålegg om retting. Det kan også skje dersom brann- og redningsvesenet mangler hjemmel for pålegget. Se under om omgjøring av vedtak.

Dersom feilen ikke har betydning for innholdet i pålegget, eksempelvis hvis det er uteglemt hjemmelshenvisning eller glemt å opplyse om fristen for retting, anses pålegget fortsatt som gyldig. Imidlertid må vedtaket følges opp med en gjentakelse av pålegget hvor frist og henvisning til hjemmel nettopp inngår.

Dersom saksbehandlingsfeilen medfører et ugyldig vedtak, og har påført tilsynsobjektet økonomisk tap (eksempelvis kostnader til advokat), vil kommunen v/ brann- og redningsvesenet kunne bli pålagt å dekke sakskostnader jf. fvl. § 36. Dette forutsetter at pålegget blir endret til fordel for tilsynsobjektet.

7.4 PÅLEGG OM OPPLYSNINGER (§ 33)

Som det fremgår over har brann- og redningsvesenet en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes jf. fvl. § 17.

Tilsynsobjektet har imidlertid et medansvar for sakens utredning jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 33 første ledd. Det er verdt å merke seg at bestemmelsen om opplysningsplikten ikke er gitt i forvaltningsloven men i særlov. Ordlyden er som følger:

Enhver som er underlagt tilsyn etter denne loven skal når tilsynsmyndigheten krever det og uten hinder av taushetsplikten legge frem de opplysninger som anses nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Tilsynsmyndigheten kan bestemme i hvilken form opplysningene skal gis.

Bestemmelsens første ledd kommer kun til anvendelse overfor den som er underlagt tilsyn (tilsynsobjektet).

I utgangspunktet er ikke pålegg om å gi opplysninger etter brann- og eksplosjonsvernloven § 33 første ledd et enkeltvedtak. Imidlertid kan et *selvstendig pålegg om å gi opplysninger anses som enkeltvedtak*.⁴⁸ Eksempelvis for de tilfeller opplysningene er nødvendig for å ta stilling til om det skal gis en reaksjon eller ikke. I en del tilfeller ber brann- og redningsvesenet om at eier/tilsynsobjektet må innsende dokumentasjon som er nødvendig før det kan tas stilling til eventuelle avvik. I disse tilfellene vil pålegget være selvstendig, og ikke knyttet til et annet enkeltvedtak idet det ennå ikke er gitt noe pålegg om retting.

*Enkelte ganger vil pålegget om å gi opplysninger inngå som ledd i en annen sak. Da vil det være naturlig å se på beslutningen som en prosessledende avgjørelse. Dreier det seg derimot om et enkeltstående tiltak overfor den det gjelder, er det mest naturlig å anse beslutningen som et enkeltvedtak.*⁴⁹

Fvl. § 14 fastsetter saksbehandlingsregler i de tilfeller det gis pålegg om å gi opplysninger. De viktigste forhold her er kravet til at hjemmel for pålegget må fremgå. Videre må brann- og redningsvesenet opplyse om klageadgangen i selve pålegget om opplysninger.

⁴⁸ Forvaltningsloven med kommentarer v/ Geir Woxholth, 4. utgave 2006, side 64 og side 299

⁴⁹ Forvaltningsloven med kommentarer v/ Geir Woxholth, 4. utgave 2006 side 299 (kommentarer til fvl. § 14)

Dersom pålegget om opplysninger ikke etterkommes kan brann- og redningsvesenet vurdere ileggelse av tvangsmulkt jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 39, som et virkemiddel for å sikre at plikten blir etterlevd. Retten til ileggelse av tvangsmulkt må i så fall være opplyst i pålegget om opplysninger, og bruken bør avgrenses til de tilfeller hvor tilsynsobjektet faktisk innehar opplysningene, men unnlater å overgi disse til tilsynsfører.

Dersom tilsynsobjektet unnlater å etterkomme krav om opplysninger, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 33, kan forholdet anmeldes. Det vises til lovens § 42 første ledd der det fremgår at forholdet er straffbart. Se mer om dette i veiledningen for bruk av anmeldelser.

I tillegg til opplysninger fra tilsynsobjektet kan brann- og redningsvesenet også innhente opplysninger fra andre tilsynsmyndigheter, uten at taushetsplikten setter begrensninger jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 33 annet ledd. Opplysningsplikten er imidlertid avgrenset til relevante opplysninger som er nødvendig for at tilsynsmyndigheten skal kunne utføre sine oppgaver etter loven.

I forarbeidene til brann- og eksplosjonsvernloven (kommentarene til § 33) fremgår det at den informasjonen som tilsynsmyndighetene samler inn kan danne grunnlag for myndighetsutøvelse med sikte på ulike reaksjoner. Opplysningene kan eventuelt også gi grunnlag for straffeforfølgning. Bestemmelsen er for øvrig harmonisert med tilsvarende bestemmelser i annen helse-, miljø og sikkerhetslovgivning.

Det vises i denne forbindelse også til brann- og eksplosjonsvernloven § 34 om tilsynsmyndighetens rett til *adgang til enhver innretning og kjøretøy* i forbindelse med tilsynet. Kravet til legitimasjon mv. fremgår både i denne bestemmelsen, men også i fvl. § 15.

7.5 ADGANG TIL TILSYNSOBJEKTET OG PLIKT TIL Å AVGI TILSYNSRAPPORT (§§ 34 OG 36)

Brann- og redningsvesenet skal som hovedregel melde sin ankomst ved tilsyn (se mal for tilsynsvarsel i vedlegg nr. 1), og vanligvis blir tilsynsmyndigheten godt mottatt.

For de tilfeller der fysiske tilsyn byr på utfordringer og tilsynsobjektet ikke ønsker besøk, skal brann- og redningsvesenet opplyse om retten til *uhindret adgang til ethvert sted og til enhver innretning og kjøretøy tilsynsmyndigheten finner nødvendig for å føre tilsyn etter denne loven*, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 34 første ledd. *Om nødvendig kan det kreves bistand fra politiet for å sikre slik adgang.*

Tilsynspersonellet fra brann- og redningsvesenet skal legitimere seg ved tilsyn, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 34 annet ledd og fvl. § 15.

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 36, har brann- og redningsvesenet plikt til å avgi rapport etter tilsynet. Hvor omfattende en slik rapport skal være vil kunne variere avhengig av tilsynsform. (se kapittel 6).

Tilsynsrapporten bør utarbeides og oversendes så snart som mulig. Rapporten skal beskrive de faktiske forhold som ble avdekket under tilsynet, og den skal angi tidsfrist for tilbakemelding. Denne fristen bør normalt settes til *tre uker*, som tilsvarer fristen for tilbakemelding på forhåndsvarsel om pålegg (se over).

Hvis det ikke er avdekket avvik som skal følges opp med pålegg, er tilsynet formelt avsluttet når tilsynsrapporten sendes. Det er viktig at dette fremgår tydelig i tilsynsrapporten.

7.6 PÅLEGG OM RETTING (§ 37)

Pålegg om retting er den mest vanlige reaksjonsbruk for brann- og redningsvesenet når det avdekkes manglende etterlevelse av regelverket (avvik) under tilsynet. Pålegg om retting omfatter alle typer endringer som en virksomhet, eier eller bruker blir pålagt å gjennomføre for å tilfredsstille kravene i regelverket.

Et pålegg om retting er et enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b: *et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer*. Også avgjørelser om tvangsmulkt, stansing og tvangsgjennomføring er enkeltvedtak.

I forarbeidene til brann- og eksplosjonsvernloven⁵⁰ fremgår det om pålegg, og forbudet mot bruk at: Pålegg vil kunne omfatte både selve objektet og organisatoriske tiltak og systemer for øvrig. Pålegg må imidlertid fastsettes under hensyn til de bestemmelser som gjaldt på det tidspunkt objektet ble bygget.

En tilsynsrapport, som inneholder avvik, følges som hovedregel opp med pålegg om retting med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 37 første ledd:

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

Det er et absolutt vilkår for bruk av reaksjonsbestemmelsene i brann- og eksplosjonsvernloven at det kan påvises manglende etterlevelse, dvs. brudd på bestemmelser i følgende regelverk:

- *Brann- og eksplosjonsvernloven*
- *Forskrift om brannforebygging*⁵¹
- *Internkontrollforskriften*⁵² (jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 8 jf. IK § 2)
- *Forskrift om håndtering av farlig stoff*⁵³

I vurderingen av om pålegg skal gis eller ikke må det vektlegges om regelbruddet (avviket) representerer en stor risiko.

Regelbruddet (avviket) bør ha en viss alvorlighetsgrad, og følgende forhold bør vektlegges:

- Konsekvenser for liv, helse, miljø og materielle verdier
- Omfang og varighet av regelbruddet

Når det gjelder utformingen av pålegget, er det viktig å se hen til formuleringen av bestemmelsen. Dersom bestemmelsen inneholder *funksjonskrav*, dvs. stiller krav til hva som skal være oppfylt, men ikke hvordan, skal brann- og redningsvesenet som hovedregel utforme pålegget på samme måte. Eksempelvis skal et eventuelt pålegg om mangelfull brannrisikovurdering ikke inneholde noen konkrete forslag til slik risikovurdering. Det er tilsynsobjektet selv som skal vurdere den konkrete brannrisikovurderingen, herunder kartlegge brannfarene og beskrive de nødvendige brannsikrings tiltak.

Dersom hjemmelsbestemmelsen inneholder *detaljkrav*, bør også pålegget være konkret og detaljert.

Se **eksempelvis** § 15 i forskrift om håndtering av farlig stoff *Rørsystemer med driftstrykk over 16 bar skal utstyres med sender- og mottakermuligheter for rense- og inspeksjonsverktøy.*

Brann- og eksplosjonsvernloven, forskrift om brannforebygging og internkontrollforskriften inneholder i hovedsak funksjonskrav. Dette betyr imidlertid ikke at brann- og redningsvesenet ikke kan *veilede om mulige løsninger* for å rette opp bruddet. Det er viktig at brann- og redningsvesenet som tilsynsmyndighet gjør seg opp en oppfatning om hva som skal til for at pålegget skal anses oppfylt.

⁵⁰ Ot.prp.nr.28 (2001-2002) Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven, kommentarene til § 37 side 70

⁵¹ Forskrift om brannforebygging, FOR-2015-12-17-1710

⁵² Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) FOR 1996-12-06-1127

⁵³ Forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen, FOR-2009-06-08-602

Hva brann- og redningsvesenet ønsker å oppnå med pålegget kan være ulikt. Når det gjelder virksomheter, vil formålet ofte være å påvirke eier til å ivareta sitt ansvar om *nødvendige sikringstiltak*⁵⁴ for å forebygge og begrense brann, eksplosjon eller annen ulykke, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 6.

Når det gjelder branntekniske tilsyn av en bygning, er det viktig å presisere at oppfølging av avvik etter brann- og eksplosjonsvernloven må ses i sammenheng med bygningsmyndighetenes plikt til å forfølge ulovligheter etter plan- og bygningsloven. Hvis bygningen er ulovlig, eksempelvis at bygningseier har gjennomført søknadspliktige endringer uten at nødvendige tillatelser foreligger (eks. ulovlig utbygging av lofts-arealer), skal saken oversendes til bygningsmyndighetene.

Når brann- og redningsvesenet, under tilsyn, oppdager brudd på regelverk som forvaltes av andre myndigheter, skal det som hovedregel varsle den ansvarlige myndighet om lovbruddet. Dette er forutsatt i fv1. § 13 bokstav b punkt 5 og 6, hvor det fremgår at taushetsplikten ikke er til hinder for at *forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr. 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver*. Imidlertid er brann- og redningsvesenets tilsynsmyndighet avgrenset til kontroll med eget regelverk, dvs. brann- og eksplosjonsvernloven, forskrift om brannforebygging, internkontroll-forskriften og forskrift om håndtering av farlig stoff. Det vises i denne forbindelse til prinsippavgjørelse fra DSB om taushetsplikt og varsling av andre myndigheter,⁵⁵ samt til DSBs uttalelse om brann- og redningsvesenets meldeplikt når det oppdages lovbrudd.⁵⁶

Når det gjelder utformingen av pålegget, vises det til bestemmelsene i forvaltningsloven kap. IV, V og VI om utforming av enkeltvedtak jf. beskrivelse over om kravene om skriftlighet, hjemmel, begrunnelse, mv. Det er hensiktsmessig at utformingen av avviket og utforming av pålegg om retting er lik, dersom ikke tilsynsobjektet i mellomtiden har kommet med innsigelser til innholdet i tilsynsrapporten.

Det skal settes en frist for oppfyllelse av pålegget. Det er viktig at tidsfristen er rimelig i forhold til å få gjennomført pålegget. Dersom pålegget medfører behov for avklaringer med andre myndigheter eller lovverk, f. eks. bygningsmyndighetene, vil gjennomføring kunne ta lang tid i forhold til en prosjekteringsfase, søknadsprosess og utførelse. I slike tilfeller kan pålegget innebære utarbeidelse av fremdriftsplan for arbeidet. Fristen for oppfyllelse av pålegget skal imidlertid alltid være en bestemt dato.

Rette adressat for pålegget er tilsynsobjektet. Dette er ofte virksomheten⁵⁷ fordi denne (næringen/bruken) vanligvis er avgjørende for brannrisikoen, og dermed det naturlige kontrollobjektet. I så måte er det *virksomheten*, f.eks. avfallsanlegget, sykehjemmet, asylmottaket, hotellet, utleiegården mv. som er rette adressat. Virksomheten er enten også eier eller bruker av byggverket. For de mer bygningstekniske tilsynene, er bygningseier rette adressat for ulovligheter ved byggverket, mens brukeren (dersom denne er en annen enn eier) vil være rette adressat for pålegg som retter seg mot bruken av bygget.

Hvis tilsynsobjektet har oversittet fristen for retting av avvik, skal brann- og redningsvesenet følge opp saken med en skriftlig purring og be om forklaring. Fristen for oppfyllelse av pålegg kan forlenges.

Når et pålegg er oppfylt skal tilsynsobjektet motta en skriftlig orientering om dette fra brann- og redningsvesenet.

Som hovedregel skal alle pålegg følges opp med et pressmiddel, tvangsmulkt, stans eller tvangsgjennomføring, dersom påleggene ikke oppfylles innen fristen. I tillegg til opplysninger om klageadgangen, skal også henvisningen til mulige pressmidler fremgå i pålegget.

Se mal for pålegg om retting [Vedlegg 7].

⁵⁴ Både tekniske og organisatoriske brannsikringstiltak jf. kommentarene til § 6 (side 57) i Ot.prp.nr.28 (2001-2002) Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven

⁵⁵ Prinsippavgjørelse fra DSB om brann- og redningsvesenets taushetsplikt: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/brann-og-redning-bre/prinsippavgjorelser/brann-og-redningsvesenets-taushetsplikt.pdf>

⁵⁶ Uttalelse fra DSB vedrørende meldeplikt ved brudd på annen etats regelverk: <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/artikler/hva-gjor-brann-og-redningsvesenet-nar-de-oppdager-lovbrudd/>

⁵⁷ I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 4 bokstav f er virksomhet definert som *ethvert offentlig og privat foretak uansett om foretaket er etablert med henblikk på forretningsmessig fortjeneste eller ikke*

7.7 TVANGSMULKT (§ 39)

7.7.1 FORMÅL, HJEMMEL OG FORHÅNDSVARSEL

Når pålegg ikke gjennomføres innen fristen, har brann- og redningsvesenet hjemmel til å ilegge tvangsmulkt jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 39. Formålet med tvangsmulkten er å motivere tilsynsobjektet til å innrette seg lovlig og sikre etterlevelse av regelverket. Som tidligere nevnt er også vedtak om tvangsmulkt et enkeltvedtak, som i tråd med forvaltningsloven krever forhåndsvarsling og kan påklages.

Tvangsmulktordningen gir myndighetene et sterkt virkemiddel som ikke bør brukes uten tvingende grunn. Det bør alltid gjøres en avveining av om tvangsmulkt er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå etterlevelse av gjeldende krav i det enkelte tilfellet.

Tvangsmulkt kan forhåndsvarsles allerede i tilsynsrapporten, og senest i pålegget.

Ileggelse av tvangsmulkt må naturlig avventes til etter at fristen for oppfyllelse av pålegget er gått ut. Som nevnt kan også et tvangsmulktvedtak påklages, og veldig ofte vil tilsynsobjektet raskt komme på banen når tvangsmulkt ilegges. Noen (få) ganger kan ileggelse av tvangsmulkt vise seg å være eneste måte å komme i dialog med tilsynsobjektet på.

7.7.2 ULIKE TYPER TVANGSMULKT

Etter brann- og eksplosjonsvernloven § 39 kan det ilegges en *løpende tvangsmulkt* eller en *engangsmulkt* dersom et pålegg ikke er oppfylt innen fastsatt frist.

Løpende tvangsmulkt

Tvangsmulkten løper alle dager (også fridager og helligdager) - inntil brann- og redningsvesenet har mottatt melding om at pålegget er oppfylt.⁵⁸ Når slik melding er mottatt, bør det gjennomføres en kontroll med at pålegget er oppfylt, enten gjennom krav til innsendelse av dokumentasjon eller ved oppfølging (etterkontroll) fra brann- og redningsvesenet (ikke nytt tilsyn).

Når brann- og redningsvesenet velger å ilegge løpende tvangsmulkt, må det sikres at denne fungerer som reelt pressmiddel og saken må følges tett opp. Det er svært viktig å påse at ikke tvangsmulktbeløpet etter hvert blir urimelig høyt i forhold til de pålegg som tvangsmulkten skal bidra til å få gjennomført. Det anbefales at et tvangsmulktvedtak ikke løper lengre enn et par måneder før det vurderes bruk av andre reaksjoner.

Dersom det utvises vilje til retting, men denne tar mer tid enn først anslått (eksempelvis er ansvarlig for brannsikkerheten avhengig av teknisk ekspertise for utbedringen) vil det alltid måtte vurderes om tvangsmulktvedtaket skal omgjøres og tvangsmulkten stoppes (helt eller midlertidig). Dette er en skjønnsmessig vurdering. Dersom den faktiske utbedringen av arbeidet er igangsatt, kan det hevdes at tvangsmulkten har oppfylt sin funksjon som pressmiddel.

Dersom det ikke utvises vilje til retting, til tross for purring og innkreving av tvangsmulkten, er det naturlig å vurdere andre reaksjoner eller sanksjoner som eksempelvis stans (§ 37) eller anmeldelse (§ 42). Det vises i denne forbindelse til redegjørelse under for bruk av disse bestemmelsene. Erfaringsmessig oppnås det imidlertid ofte nødvendig dialog mellom brann- og redningsvesenet og tilsynsobjektet i det øyeblikk tvangsmulkten søkes innkrevd.

Engangsmulkt

Også *engangsmulkt* kan ilegges, og vil i noen tilfeller være enklere å innkreve. Også her er størrelsen på engangsmulkten avhengig av hvor alvorlig avviket er. Det antas at en engangsmulkt helt unntaksvis bør settes under kr. 10.000,- dersom det skal ha noen effekt overfor tilsynsobjektet.

7.7.3 TVANGSMULKTENS STØRRELSE

Tvangsmulktens størrelse må vurderes i hvert enkelt tilfelle. For at den skal fungere som pressmiddel må denne settes såpass høyt at det ikke vil være lønnsomt for virksomheten å la være og oppfylle pålegget. Virksomheten bør finne det uholdbart å

⁵⁸ Bjørn O.Berg: Forvaltningssanksjoner (Universitetsforlaget 2005) kap. 18.5 Løpende mulkt.

forholde seg passive. Gjennom prøving av tvangsmulksaker både i Justis og beredskapsdepartementet (JD) og i rettsvesenet⁵⁹ er det bekreftet at løpende tvangsmulkt i størrelsesorden fra 1.000,-/2.000,- til 5.000,- pr virkedag er funnet rimelig. Det er avvikets alvorlighets-grad som er avgjørende for størrelsen på tvangsmulkten. (Se utdrag fra domsavsigelse i 2018 – [Vedlegg 8]).

Når det gjelder utformingen av tvangsmulktvedtaket vises det til bestemmelsene i forvaltningsloven kap. IV, V og VI om utforming av enkeltvedtak jf. redegjørelsen over, herunder kravene om skriftlighet, hjemmel, begrunnelse, klagerett mv.

Det skal alltid være mulig for den ansvarlige å unngå tvangsmulkten. Tvangsmulkten har virket etter sin hensikt dersom den ansvarlige innretter seg slik at tvangsmulkt ikke må betales.

7.7.4 OMGJØRING AV TVANGSMULKTVEDTAK

Et tvangsmulktvedtak kan omgjøres av brann- og redningsvesenet (jf. fvl. § 35) dersom det oppdages feil i vedtaket, f.eks. at feil fakta er lagt til grunn i saken. I kapittel om klage og omgjøring er det nevnt et eksempel på omgjøring av tvangsmulktvedtak. Eksempelvis kan en etterkontroll fra brann- og redningsvesenet bekrefte at alle avvik var rettet for lengst (kanskje har eier glemt å sende inn dokumentasjonen for ferdigstilling). Dersom tvangsmulkt fortsatt løper, til tross for at alle avvik er rettet, er det naturlig å vurdere omgjøring av tvangsmulktvedtak. En tvangsmulkt anvendes som pressmiddel for utbedring. Når slik utbedring er foretatt og pålegg oppfylt foreligger det ikke hjemmel for illeggelse av tvangsmulkt jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 39 første ledd.

7.7.5 KORREKT BEREGNINGSGRUNNLAG – FAKTURERING OG INNKREVING

Når det gjelder fakturering og innkreving av tvangsmulkt, er det svært viktig at beregningsgrunnlaget er korrekt, dvs. at dato for oppstart og avslutning av tvangsmulkten er kjent og uomstridt, samt at fordelingen av ansvar mellom fastsettellesmyndighet og innkrevingsmyndighet er kjent. Flere kommuner har inngått avtaler om bistand til innkreving. Ved eventuell klage på tvangsmulktvedtak, eller søknad om ettergivelse, må det tas stilling til om innkreving av tvangsmulkten skal stoppes (midlertidig) inntil klage og/eller søknad er avgjort. Avhengig av beslutningen må den ansvarlige for innkrevingen underrettes.

7.7.6 ETTERGIVELSE AV TVANGSMULKT

Sentral tilsynsmyndighet (DSB), kan ettergi *påløpt tvangsmulkt* jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 39 første ledd siste punktum. DSB kan imidlertid ikke prøve gyldigheten av tvangsmulktvedtaket. Myndigheten til å frafalle påløpt tvangsmulkt er løftet opp på sentralt nivå for å sikre en ensartet praksis. Det er ikke knyttet vilkår til når tvangsmulkten kan frafalles. Det blir dermed en skjønnsmessig vurdering. Momenter som er aktuelle i en slik vurdering er avvikenens omfang og alvorlighetsgrad, grad av skyld hos den ansvarlige, årsaken til at påleggene ikke er oppfylt og hva den ansvarlige har gjort for å redusere størrelsen på tvangsmulkten. I tillegg kan den ansvarliges økonomiske situasjon vektlegges og hvor hardt mulkten rammer.

Av hensyn til den preventive effekten, vil frafall av tvangsmulkt likevel kun skje unntaksvis. Formålet med tvangsmulkten er å sikre etterlevelse av lover og regler, og en liberal praksis kan lett svekke det incentivet som tvangsmulkt er ment å være.

En søknad om ettergivelse av tvangsmulkt skal fremmes gjennom brann- og redningsvesenet, og ikke direkte til DSB. Dette fordi det er nødvendig med en fyllestgjørende saksfremstilling og fullstendig dokumentasjon av saken. For at DSB skal kunne foreta en rimelighetsvurdering av tvangsmulkten, må også beregningen av mulkten inngå, og det må opplyses om hele eller deler av tvangsmulkten er betalt. Idet søkernes økonomiske situasjon vektlegges i vurderingen av ettergivelsessøknaden, må også årsregnskap og skatteoppgjør for de to siste årene, både for søker og virksomhet/eiendomsselskap vedlegges. Opplysninger om eventuell etterkontroll, for oppfølging av avvikene, bør inngå i saksfremstillingen.

Dersom selve pålegget eller gyldigheten av tvangsmulkten samtidig er påklaget, skal denne vurderes etter reglene for klagebehandling i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Den kommunale klagenemden er rette klageinstans for vedtak fattet av brann- og redningsvesenet, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 41 og forvaltningsloven § 28. Inntil en eventuell klage på vedtak er behandlet av den kommunale klagenemden kan ikke DSB behandle søknaden om ettergivelse. Tvangsmulktvedtaket må være endelig og klageadgangen uttømt, forut for behandlingen av en eventuell søknad om ettergivelse. Dersom eier eventuelt får medhold i sin klage, vil en søknad om ettergivelse ikke lenger ha noen relevans.

⁵⁹ Se dom fra Sør-Trøndelag tingrett, 16.01.2018 Saksnr.: 17-105683TVI-STRO

7.7.7 USATT IVERKSETTING

Ved eventuell klage på tvangsmulkt-vedtaket eller søknad om ettergivelse er det viktig å vurdere utsatt iverksetting av tvangsmulktvedtaket inntil klagen eller søknaden er avgjort, jf. fvl. § 42. Dette innebærer at tvangsmulkten ikke løper under myndighetens behandling av saken.

7.7.8 ANSVAR FOR TVANGSMULKT VED EIERSKIFTE

Når det gjelder spørsmålet om hvem som har ansvar for utestående tvangsmulkt ved eierskifte vises det til DSBs redegjørelse om saken til Sortland kommune 11. juni 2021 (vedlegg 8). På tidspunktet for overdragelsen av eiendommen var ikke pålegget rettet opp av tidligere eier. Tvangsmulkten som påløp var heller ikke betalt.

På spørsmål om kommunen kan inndrive tvangsmulkten fra første eier for perioden fram til eierskiftet, kom DSB til at svaret er ja. Dette forutsetter at overdragelsen av eiendommen har skjedd etter at fristen til å etterkomme pålegget er utløpt. Juridisk teori angir imidlertid at det i slike tilfeller – etter omstendighetene – kan være rimelig å ettergi tvangsmulkten.

Når det gjelder spørsmålet om pålegg og tvangsmulkt, fremmet overfor tidligere eier, automatisk anses å gjelde også overfor ny eier – kom DSB til at svaret er nei. Dette følger av kravet til individualisering. Det er nødvendig med en ny vurdering og eventuelt nytt pålegg overfor ny eier. Om hjemmelen til å forby bruk av eiendommen vises det til vurderingen gitt i nevnte brev.

Vurdering av problemstillingene inngår i vedlagte redegjørelse til Sortland kommune.

7.8 STANS VED OVERHENGENDE FARE (§ 37)

Et forbud mot bruk (stansing) er også et enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b - altså: *et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.*

Hjemmelen til *stansing* av virksomhet eller eventuelt å *forby bruken* av byggverk, område, produkt mv. er gitt i brann- og eksplosjonsvernloven § 37 annet og tredje ledd, og er i utgangspunktet tenkt som et virkemiddel dersom pålegg om retting ikke er oppfylt innen fristen.

Dersom brann- og redningsvesenet opplever at pålegget ikke oppfylles, og bruken av tvangsmulkt ikke fører frem, er det et alternativ å benytte stans av virksomheten som virkemiddel jf. § 37 annet ledd.

Dette virkemiddelet virker svært inngripende på tilsynsobjektet, og det er derfor viktig at man i første omgang har forsøkt med tvangsmulkt.

Ved *overhengende fare* kan brann- og redningsvesenet stanse virksomheten eller forby bruken av vedkommende byggverk, område, produkt mv. selv om pålegg ikke er gitt, jf. § 37 tredje ledd. Denne bestemmelsen hjemler brann- og redningsvesenets adgang til å stanse virksomheten eller bruken umiddelbart under selve tilsynet.

I hvilke tilfeller det foreligger overhengende fare, må vurderes konkret i den enkelte situasjon. Bestemmelsen kommer til anvendelse ved grovere overtredelse, der hvor risikoen for brann er høy og konsekvensen for liv, helse, miljø og materielle verdier er stor.

Et eksempel som er trukket frem i denne forbindelse er dersom man under tilsyn i et festlokale, med mange mennesker tilstede, opplever at brannsikringen er fraværende. Eksempelvis at brannalarmen legges ikke er i bruk eller defekt og /eller at lokalet mangler nødvendige rømningsveier. En brannsituasjon vil her kunne få fatale konsekvenser for liv og helse, og situasjonen kan dermed kreve umiddelbar stans/stenging.

Bruk av stans er å anse som enkeltvedtak. Dette innebærer at tilsynsobjektet skal forhåndsvarsles om illeggelse av stansingsvedtak. Dette kan gjøres i opprinnelig pålegg om retting. Videre skal varsel om stans følges opp med vedtak om stans, dersom pålegget fortsatt ikke er oppfylt. Dersom tvangsmulkt løper, er det naturlig at denne avsluttes dagen før iverksettelse av stansingsvedtaket. På denne måten opprettholdes reaksjonskjeden.

Det er viktig at et muntlig stansings-vedtak under tilsynet følges opp med et skriftlig vedtak så snart brann- og redningsvesenet er tilbake på kontoret.

Husk at de formelle kravene til innhold i enkeltvedtak jf. forvaltningsloven må være oppfylt også for stansingsvedtak.

Brann- og redningsvesenet kan kreve bistand fra politiet for å sikre gjennomføring av stansingsvedtaket både etter annet og tredje ledd, jf. § 37 siste ledd. Dette kan være nødvendig der hvor tilsynsobjektet nekter å følge pålegget fra brann- og redningsvesenet.

Et stansingsvedtak er så vidt alvorlig og inngripende for tilsynsobjektet at det krever tett oppfølging. Det er svært viktig at tilbakemelding fra tilsynsobjektet behandles raskt (uten ugrunnet opphold), og at brann- og redningsvesenet innen rimelig tid foretar en oppfølging av stansingsvedtaket (ikke nytt tilsyn) som grunnlag for å vurdere om virksomheten eller bygget kan tas i bruk igjen.

7.9 TVANGSGJENNOMFØRING – FORELEGG (§ 40)

Etter brann- og eksplosjonsvernloven § 40, kan manglende etterlevelse av innholdet i pålegg og forbud om bruk følges opp med forelegg. Tilsynsmyndigheten (kommunen v/brann- og redningsvesenet) kan utferdige forelegg ved alle forhold i strid med brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter eller konkrete vedtak. Forelegg kan få samme rettsvirkninger som en rettskraftig dom, dvs. at forelegget kan tvangsfullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven.

Vanligvis må forvaltningen reise sak for domstolene for å få grunnlag for tvangsgjennomføring av et offentlig vedtak, men ved bruk av forelegg ligger initiativet til å gå til søksmål hos den som forelegget er rettet mot. Det er i slike tilfeller den private part som må gå til søksmål innen 30 dager etter forkynnelsen for å hindre at det etableres tvangsgrunnlag ved forelegg.

Det presisere at man må påregne bruk av store ressurser hvis man velger å følge opp pålegg ved bruk av forelegg. Det kan også være nødvendig å bruke politiet for å få tilgang til objektet. Det bør derfor vurderes om ikke tvangsmulkt er et bedre alternativ som tvangsmiddel, eller at tilsynsmyndigheten stenger bygningen/stanser bruken ved mer alvorligere avvik. Eventuelt vil tilsynsmyndigheten kunne tilbakeføre avviket til bygningsmyndighetene etter plan- og bygningsloven § 1-4 tredje ledd: *Finner noen som utfører offentlig besiktigelse, forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, skal vedkommende snarest melde forholdet til plan- og bygningsmyndighetene.*

7.10 POLITIANMELDELSE (§ 42)

7.10.1 INNLEDNING

Når brann- og redningsvesenet gjennom sine tilsyn avdekker alvorlige brudd på regelverket, eller brudd på gitte vedtak/pålegg, kan det vurderes anmeldelse av forholdet. Det samme gjelder dersom en objektseier eller virksomhet gjentatte ganger unnlater å rette avvik eller pålegg.

Ifølge brann- og eksplosjonsvernloven § 42 kan brudd på lovens bestemmelser medføre straff i form av bøter og fengsel inntil 6 år. I henhold til første ledd kan blant annet brudd på opplysningsplikten jf § 33 straffes med bøter. I henhold til annet ledd kan den som forsettlig eller uaktsomt overtrer *loven* eller også *pålegg/vedtak* straffes med bot eller fengsel inntil tre måneder.

En anmeldelse er en anmodning fra kommunen v/brann- og redningsvesenets side om at politiet skal etterforske et forhold som en straffbar handling, og vurdere forfølgning av forholdet. Dersom brann- og redningsvesenet anser det nødvendig med politietterforskning av en virksomhet og/eller enkeltperson(er) for å avklare om det foreligger et straffbart forhold, må saken anmeldes til politiet.

Det må alltid vurderes om det er hensiktsmessig å anmelde. Politi og påtalemyndighet har erfaringsmessig ikke kapasitet til å forfølge alle overtredelser som anmeldes, og anmeldelse bør i utgangspunktet forbeholdes de alvorlige sakene.

7.10.2 RUTINER FOR ANMELDELSE

En politianmeldelse bør alltid ferdigstilles av en jurist (eksempelvis kommuneadvokaten), i tett samarbeid med tilsynspersonellet og dets ledelse og eventuelt andre fagpersoner som besitter særlig kompetanse på fagområdet. Hvem som har fullmakt og er ansvarlig for anmeldelsen (undertegning mv), antas å være bestemt gjennom retningslinjer og rutiner i den enkelte kommune.

7.10.3 HVILKE FORHOLD KAN ANMELDES

Bruk av reaksjoner skal være forholdsmessig, dvs. at de skal stå i forhold til lovbruddets grovhet. Politianmeldelse bør naturlig forbeholdes de mest alvorlige overtredelsene, eller ved mange/gjentatte lovbrudd. I disse tilfellene er det viktig av tilsynsmyndigheten reagerer.

I vurderingen av om regelbruddet er så grovt at det kvalifiserer for anmeldelse, er relevante momenter bl.a. handlingens eller unnlatelsens karakter, avvikenens grovhet og omfang, klanderverdighet, fare- og skadepotensial og eventuell faktisk inntrådt skade.

Virksomheter som forsettlig eller grovt uaktsomt og til egen fordel trosser forvaltningsvedtak, kan vurderes anmeldt. Det samme gjelder overtredelser hvor samme virksomhet eller person tidligere har fått pålegg/advarsler.

Det må alltid vurderes om allmennpreventive eller individualpreventive hensyn tilsier at overtredelsen anmeldes.

Avgjørelsen er skjønnsmessig, men følgende momenter kan vektlegges:

- Lovbruddet kan ha medført *fare for liv og helse*
- Grove brudd på grunnleggende brannsikkerhet jf. krav i brann- og eksplosjonsvernloven og tilhørende forskrifter samt internkontrollforskriften
- Dersom det avdekkes gjentatte grove brudd på brannsikkerheten, dvs. grove brudd på de samme bestemmelsene flere ganger
- Flere mindre brudd som samlet kan anses som grove (flere brudd kan tyde på at det ikke arbeides planmessig og systematisk med helse-, miljø- og sikkerhet i virksomheten).
- Brudd på stansingsvedtak jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 37 annet og tredje ledd.
- Det legges hindringer i veien for utøvelsen av tilsynet; ved for eksempel at tilsynspersonellet nektes adgang til virksomheten eller at virksomheten nekter å gi opplysninger eller hindrer offentlig myndighet, jf. brann- og eksplosjonsvernloven §§ 33 og 34.

Spørsmålet om politianmeldelse må avgjøres raskt, og saken må prioriteres høyt. Når tiden går, svekkes bevisene slik at politiets mulighet for å straffeforfølge lovbruddet reduseres. En rask reaksjon kan også være avgjørende i forhold til foreldelse. Mindre alvorlige straffbare forhold, foreldes allerede etter to år. Regler om foreldelse finnes i straffeloven kapittel 15.

7.11 KLAGE PÅ VEDTAK OG OMGJØRING MV.

7.11.1 HVEM ER KLAGEINSTANS

Ifølge fvl. § 28 kan et enkeltvedtak, f.eks. et pålegg eller et tvangsmulktvedtak, klages inn for det *forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har fattet vedtaket (underinstansen)*.

Hvem som er rette klageinstans for brann- og redningsvesenets enkeltvedtak fremgår av hhv. brann- og eksplosjonsvernloven § 41 annet ledd og fvl. § 28 annet ledd; *For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget, eller etter disses bestemmelse, formannskapet eller fylkesutvalget eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyret eller fylkestinget.*

Når det gjelder spørsmål om hvem som er rette klageinstans i for brann- og redningsvesen organisert som IKS vises det til fvl. § 28 annet ledd annen setning: *For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet.* Øverste organ i et IKS er representantskapet, jf. IKS-loven § 7. Det er selskapsavtalen, vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget, som angir myndigheten til et IKS jf. IKS-loven § 4. Dersom fullmakt til etablering av egen klagenemd ikke foreligger er rette klageinstans kommunestyret.

7.11.2 KLAGER FREMMES GJENNOM UNDERINSTANSEN

En klage skal alltid fremmes gjennom underinstansen jf. fvl. § 32 bokstav a. Dette vil sikre en fullstendig fremstilling av saken overfor klageinstansen, der også tilsynsmyndighetens syn i saken er ivarettatt, og ikke minst – alle sakens dokumenter vedlagt.

Også der hvor tilsynsobjektet søker ettergivelse av tvangsmulkt, og saken skal behandles av DSB, skal saken fremmes gjennom brann- og redningsvesenet.

7.11.3 UTSATT IVERKSETTING, OMGJØRING MV.

Når klagen er mottatt og gjennomgått, er det viktig at brann- og redningsvesenet vurderer spørsmålene om 1) utsatt iverksetting og 2) om vedtaket fastholdes eller bør omgjøres, før klagen fremmes klageinstansen. Det vises i denne forbindelse til fvl. § 33 annet ledd om kravene til saksforberedelse i klagesak.

Ofte vil det være naturlig at tilsynsobjektet ber om *utsatt iverksetting* av pålegget inntil klagen er endelig avgjort, jf. fvl. § 42. Dette innebærer i så fall en egen vurdering og beslutning som brann- og redningsvesenet fatter. Avgjørelsen er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Den kan treffes uten spesiell saksforberedelse og kan ikke påklages.⁶⁰ Utgangspunktet er at pålegg om retting skal iverksettes i tråd med fristene, uavhengig av klage. For tilsynsobjektet vil det imidlertid ofte være av avgjørende betydning at vedtaket ikke gjennomføres før det er avgjort om klagen fører frem. I motsatt fall kan han risikere å utføre eksempelvis svært kostbare utbedringer eller innstillinger (eksempelvis av branntekniske installasjoner i byggverket) som ikke er gjenopprettelige – eller i alle fall vanskelig å gjenopprette og svært kostbart.

Brann- og redningsvesenet kan treffe vedtak om utsatt iverksetting også av eget tiltak, uten at tilsynsobjektet/klager har bedt om dette. Dette bør alltid vurderes når brann- og redningsvesenet har pålagt retting som innebærer svært kostbare utlegg for tilsynsobjektet.

Brann- og redningsvesenet skal også alltid vurdere *omgjøring av egne enkeltvedtak* (pålegg, tvangsmulktvedtak mv.). Dette gjelder selv om vedtaket ikke er påklaget, og er viktig når man oppdager feil (misforståelser mv.) og dermed ønsker å oppheve forpliktelsen til retting. Omgjøringskompetansen er hjemlet i fvl. § 35 og gjelder så lenge *endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser*.

Er det lagt til grunn feil fakta, og denne feilen har betydning for påleggets innhold, kan det innebære at pålegget anses ugyldig. Slike vedtak anses som nulliteter (ugyldig vedtak), og krever ikke et omgjøringsvedtak. Derimot må brann- og redningsvesenet orientere tilsynsobjektet om forholdet i skriftlig form.

Dersom brann- og redningsvesenet tar saken til behandling og fatter et nytt vedtak/endrer pålegget, kan også dette nye vedtaket påklages etter de samme reglene som førstegangsvedtaket.

Dersom brann- og redningsvesenet opprettholder vedtaket, skal saken tilrettelegges for behandling i klageinstansen (kommunestyret eller særskilt klagenemnd), forutsatt at de formelle kravene til klagen er oppfylt.

7.11.4 KLAGERETT, FORMKRAV OG KLAGEFRIST

De formelle kravene fremgår i fvl. kap VI:

1. Klageren må ha klagerett, dvs. at klagen er fremmet av tilsynsobjektet (som part) eller andre med rettslig klageinteresse⁶¹
2. Klagen må være *rettidig* innkommet (innen tre uker jf. fvl. § 29.)
3. Kravene til *form og innhold* jf. fvl. § 32 må være oppfylt.

Inneholder klagen feil eller mangler i forhold til formkravene, skal det settes en kort frist slik at klager kan få rettet feilen.

⁶⁰ Geir Woxholth: Forvaltningsloven med kommentarer, 4. utgave 2006 side 611 (kommentarer til § 42)

⁶¹ Begrepet er hentet fra tvisteloven, og er likestilt med hvem som har søksmålskompetanse. For å ha *rettslig klageinteresse* må man ha en viss tilknytning til saken. Det kan dreie seg om flere tilknytningsforhold. Vedtaket må ikke nødvendigvis ha rettslige konsekvenser for klageren. Det som må vurderes er om interessen er av en slik karakter (art og tyngde) at det er rimelig at han gis anledning til å få en rettslig og faktisk overprøving av vedtaket. Det kan her dreie seg om interesseorganisasjoner, velforeninger, etc. Se blant annet Geir Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer ((4. utgave 2006) siden 462 flg.

7.11.5 AVVISNING AV KLAGE

I henhold til forvaltningsloven § 34 skal klageinstansen avvise saken dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger. Det kan for eksempel være at klageren ikke har klagerett, eller at klagen har kommet altfor sent.

Avvisning av klage er et forvaltningsvedtak som kan påklages, jf. fvl. § 2 tredje ledd. Hvis klagen avvises, har tilsynsmyndigheten ikke tatt stilling til det materielle innholdet i klagen. Når en klage avvises, er det viktig at forvaltningslovens regler om saksbehandling følges, jf. krav om skriftlighet, begrunnelse og underretning med opplysning om klageadgang. Når det fattes vedtak om avvisning, avsluttes klagebehandlingen og saken skal ikke oversendes til klageinstansen.

Selv om klagen ikke er fremsatt i rett tid, kan den imidlertid tas til behandling, jf. fvl. § 31. Dette bør vurderes dersom tilsynsobjektet ikke kan lastes for å ha oversittet klagefristen eller for å ha drøyd tiden etterpå. Konkrete eksempler på slike vilkår er feil i underretningen i forhold til opplysning om klageadgang, sykdom og lignende. Dersom parten eller hans fullmektig (advokat) kan lastes for at fristen er overtrådt, er det kun adgang til å gi oppreisning når det av *særlige grunner* er rimelig at klagen blir prøvd. Tilsynsmyndigheten har ikke plikt til å gi oppreisning selv om vilkårene er oppfylt.

Plikten til klageinstansen fremgår av fvl § 34 første ledd første punktum. Det må foretas en uavhengig vurdering av om vilkårene for å klage er til stede, og hvis vilkårene ikke er oppfylt, har klageinstansen plikt til å avvise. Hvis klageinstansen finner grunnlag for å avvise, endre, oppheve eller at vedtaket må anses å være en nullitet, gjelder samme prosedyre som for underinstansen, jf. ovenfor. Hvis klagen tas opp til behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken, også forhold som ikke er anført i klagen eller berørt i vedtaket.

Det ikke er klagerett på klageinstansens avgjørelse. Klageinstansens avgjørelse er endelig. Eventuell videre forfølgelse av vedtaket må bringes inn for domstolen ved søksmål.

Forvaltningsloven åpner for at det kan tilkjennes saksomkostninger hvis et vedtak blir endret til gunst for en part.

Se eksempel på omgjøring av vedtak fra Oslo Brann- og redningsetat – Vedlegg [5 og 6]

7.12 FORHOLDET TIL OFFENTLEGLOVA

Innsyn etter offentleglova⁶² skal i utgangspunktet gis såfremt ikke brann- og redningsvesenet er bundet av taushetsplikt jf. offentleglova § 13 og fvl. §§ 13 og 13 bokstav a til bokstav f. Dette gjelder også ved utøvelse av tilsynsmyndighet. I vurderingen av innsyns krav vises det til Rettleiar til offentleglova.⁶³

Vi nevner imidlertid noen forhold/bestemmelser som kan begrunne unntak fra innsynsretten:

- **Dokumenter utarbeidet for planlegging av tilsyn:** Offentleglova § 14 første ledd: *Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing* samt § 24 første ledd: *Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller regulerings tiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.* Dette innebærer at all dokumentasjon som utarbeides som grunnlag for tilsyn (føringer, sjekklister, risikovurdering mv.), og anvendes i planleggingen av tilsynet, kan unntas fra offentlighet.
- **Dokumenter utarbeidet etter gjennomføring av tilsynet:** Tilsynsrapport, pålegg og eventuelle tvangsmulktvedtak er i utgangspunktet offentlige. Offentleglova § 24 annet ledd gir imidlertid adgang til å unnta et dokument som omhandler brudd eller mulig brudd på lov og/eller forskrift, fra offentlighet inntil saken er avgjort. Bestemmelsen innrømmer kun en midlertidig innsynsnekt i tilsynsrapporten (når denne inneholder avvik, og dermed varsel om pålegg). Så snart saken er avgjort og pålegg om retting foreligger (dvs. når klagefristen på tre uker er utløpt), er det ikke lenger hjemmel for å unnta for innsyn etter denne bestemmelsen.

⁶² Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) LOV-2006-05-19-16

⁶³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rettleiar-til-offentleglova/id590165/>

- **Ved klage på pålegg:** Dersom pålegg om retting påklages, kan innsyn utsettes inntil klagesaken er behandlet jf. offl § 5 første ledd. Dette fordi det ved klage kan være *grunn til å tru at dei dokumenta som ligg føre, gir eit direkte misvisande bilete av saka, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige eller private interesser*. Denne bestemmelsen gir bare rett til utsatt innsyn, noe som innebærer at det må gis innsyn så snart klagesaken er behandlet.

Plikten til å vurdere merinnsyn følger av offentleglova § 11. Dette innebærer at brann- og redningsvesenet må vurdere innsyn i dokumenter, selv om disse kan unntas fra offentligheten (jf. bestemmelsene over). Avgjørende for vurderingen er hvorvidt hensynet til offentligheten veier tyngre enn behovet for å holde igjen opplysninger.

8. OPPFØLGING AV TILSYN

Normalt skal tilsynet først avsluttes når virksomheten kan dokumentere at alle avvik er rettet opp og lukket.

8.1 SYSTEMATISK OPPFØLGING AV TILSYN

Lov, forskrift og veiledninger legger opp til at arbeid i en virksomhet skal være systemrettet. Ved planlegging, gjennomføring og oppfølging etter tilsyn, vil systemet tilsynsobjektet bruker være hovedfokus for tilsynsmyndigheten.

Internkontrollforskriftens formål (§ 1) innleder med å peke på systematisk gjennomføring og forklarer at selve definisjonen for internkontroll er systematiske tiltak (§ 3). Lovgiver er meget tydelig på at systemet skal være tilpasset virksomheten (§ 5, første ledd) og at dokumentasjon skal være i en form og omfang som er nødvendig (§ 5, andre ledd). Internkontrollen er et levende, dynamisk system som hjelper virksomheten å samle kritisk viktig informasjon og gjøre denne tilgjengelig for de som skal ha tilgang på aktuelle data ved drift eller tilsyn.

Arbeidet med å følge opp tilsynet starter når endelig rapport er ferdig. Tilsynsmyndigheten må tydelig beskrive hva som forventes av virksomheten for å lukke avvik.

Virksomheten har ansvar for å lukke avvik, og tilsynsmyndigheten skal følge opp inntil virksomheten har rettet lovbruddet. Tilsynet skal ikke avsluttes før tilsynsmyndigheten er rimelig sikker på at virksomhetens ledelse har rettet lovbruddet.

8.2 HVA TILSYNSMYNDIGHETEN SKAL BE VIRKSOMHETEN OM

Det er virksomheten selv som må fastsette hvilket grunnarbeid og konkrete tiltak den vil gjøre for å lukke avvik og sikre at systemet for fremtiden oppfyller aktuelle krav. Tilsynsmyndighetens rolle er å veilede om regelverkets krav. Det kan vises til hvordan andre har løst tilsvarende forhold, men tilsynsmyndigheten skal aldri styre hvordan virksomheter skal innrette sitt individuelle system.

Tilsynsmyndigheten må vurdere om lovbruddet er så alvorlig at det krever hasteløsninger, eventuelt om det skal startes en påleggssak [Se kapittel 7]. Både typen lovbrudd og alvorlighetsgrad må vurderes når det skal settes frister.

Tilsynsmyndigheten skal vanligvis be virksomheten om å:

- gjøre sin egen vurdering av hvilke forhold som påvirker og bidrar til avvik
- utarbeide plan med tiltak for å rette avvik
- bekrefte at tiltak er iverksatt og følges opp til de er fullt ut implementert og fungerer.

8.3 VIRKSOMHETENS PLAN FOR Å RETTE LOVBRUDDET

Planen skal vanligvis inneholde tre elementer:

1. Tiltak som settes i verk for å rette avviket.
2. Hvordan ledelsen vil følge med på å kontrollere at tiltakene er iverksatt.
3. Virksomhetens egne frister for å sikre fremdrift.

Når det skal utarbeides en plan for å lukke et avvik, bør virksomheten først ta for seg det regelverket som styrer aktiviteten hvor det er gitt avvik. Når regelverket er forstått, kan virksomheten definere hvilken standard som skal oppnås og lage en plan for gjennomføring.

Ved at tilsynsobjektet forstår regelverkets system og sammenheng er det lettere å implementere dette inn i virksomhetens system og etterleve dette i praksis.

8.4 TILSYNSMYNDIGHETENS VURDERING AV VIRKSOMHETENS TILBAKEMELDING

Brann- og redningsvesenet må gjøre en selvstendig vurdering om tilbakemeldingen fra tilsynsobjektet sannsynliggjør at avvikene lukkes hvis planen følges. Dersom det er uklart for brann- og redningsvesenet om foreslåtte tiltak utbedrer avvikene må det presiseres til tilsynsobjektet at tilbakemeldingen er ikke tilfredsstillende eller mangelfull. Brann- og redningsvesenet skal være varsomme med å gå inn på hver enkelt løsning, men vurdere løsningene opp mot funksjonskravene i forskriftene. 8.5 Virksomhetens bekreftelse på at tiltakene er iverksatt

Virksomheten skal rapportere til tilsynsmyndighetene at tiltakene i planen er iverksatt. Rapporteringen(e) gir tilsynsmyndigheten mulighet for å kontrollere at virksomheten holder sin egen fremdriftsplan. I noen tilfeller vil virksomheten melde at tiltakene er iverksatt så raskt at en plan ikke er nødvendig.

Brann- og eksplosjonsvernloven stiller i §8 krav om at det skal dokumenteres ovenfor tilsynsmyndigheten hvordan loven, forskrifter og enkeltvedtak blir etterlevet. Det ligger altså her samtidig en forventning til tilsynsmyndigheten. Den som får et enkeltvedtak rettet mot seg må forstå vedtaket, lage en plan og gjennomføre tiltak for å imøtekomme vedtaket. Tilsynsmyndigheten på sin side må følge opp vedtaket frem til forholdet er lukket og lovens krav er imøtekommet.

Den samme forventning finner vi i lovens § 13 der det fremkommer at kommunen skal kunne dokumentere ovenfor sentral tilsynsmyndighet hvordan tilsyn med byggverk m.m den selv eier eller er bruker av, er fulgt opp.

8.5 TILSYNSMYNDIGHETENS ORGANISERING AV ARBEIDET

Det anbefales at den som har ledet det aktuelle tilsynet, for eksempel revisjonsleder ved en systemrevisjon, følger saken til avslutning. Dette vil bidra til å sikre sammenhengen mellom undersøkelsesfasen, vurdering av funn og arbeidet med oppfølging.

8.6 TILSYNSMYNDIGHETENS AKTIVITETER

Tilsynsmyndigheten må forsikre seg om at virksomheten retter avvik. Det innebærer å etterspørre vurderinger og aktiviteter fra virksomheten, og å vurdere om aktivitetene er tilstrekkelige.

Tilsynsmyndighetens oppfølging består i å:

- Dersom det utarbeides en tiltaksplan, skal det vurderes om eventuell tiltaksplan er tilstrekkelig
- vurdere om lovbruddet kan anses som rettet og om resultatet sikrer at tilsvarende ikke skjer igjen
- vurdere løpende om det er behov for å bruke pålegg
- bekrefte at tilsynet er avsluttet.

Når planen mottas, skal tilsynsmyndigheten umiddelbart vurdere både tiltakene og de fristene virksomheten setter for egen oppfølging. Dersom tilsynsmyndigheten mener noe er uklart eller utilstrekkelig, skal dette tas opp med virksomheten.

Tilsynsmyndigheten skal uansett gi skriftlig tilbakemelding om at planen er mottatt.

Når virksomheten rapporterer at lovbruddet er rettet, skal tilsynsmyndigheten vurdere om dette stemmer. Vurderingen gjøres normalt ved å gjennomgå virksomhetens skriftlige tilbakemelding. I tillegg kan tilsynsmyndigheten gjennomføre stikkprøve i virksomheten, innhente relevante dokumenter, gjennomføre etterkontroll eller benytte en kombinasjon av slike aktiviteter.

Når tilsynsmyndigheten er rimelig sikker på at virksomheten har rettet lovbruddet, skal virksomhetens ledelse informeres om at tilsynet er avsluttet.

Dersom avvikene er alvorlige (se kapittel 6.4) skal ikke avvikene avsluttes før det kan dokumenteres at de er lukket. Vanligvis vil dette innebære en etterkontroll. Dette bør gjennomføres så snart som mulig etter at tilsynsobjektet har meldt ifra at avviket er lukket.

8.7 TIDSFRISTER

Tilsynsmyndigheten skal sette frister for sitt eget oppfølgingsarbeid. Ett av formålene med denne retningslinjen er å bidra til at lovbrudd bringes i orden innen rimelig tid. Det forutsetter at tilsynsmyndigheten selv sikrer så kort saksbehandlingstid som mulig.

Påpekte lovbrudd skal rettes så raskt som mulig. Når det i planlagt tilsyn er enighet om funnene allerede i sluttmøtet, kan virksomheten anbefales å sette i verk tiltak umiddelbart. Det er ikke alltid nødvendig å vente på endelig rapport.

Hvor lang frist virksomheten skal gis fra lovbrudd blir påpekt i endelig rapport og til virksomheten har brakt forholdene i orden, må vurderes konkret i hvert tilsyn. Virksomhetens egen angivelse av hvor lang tid som er nødvendig skal tillegges vekt. Tilsynsmyndigheten må også ta stilling til virksomhetens vurdering av hvor lang tid den trenger fra tiltakene er satt i gang til det gir mening å vurdere om tiltakene virker. Tidsfristene skal være så kort som mulig.

For å sikre fremdriften i virksomhetens arbeid med å rette lovbrudd skal tilsynsmyndigheten sette en frist for når plan for retting av lovbruddet skal foreligge.

Når tilsynsmyndigheten vurderer fristen, skal den ta hensyn til:

- Alvorligheten av avviket.
- Kompleksiteten i de forhold som påvirker lovbruddet.
- Varighet på avviket.

I tilsyn med flere avvik, skal tilsynsmyndigheten vurdere om det er nødvendig å ha ulike frister. Avvik som kan rettes på kort tid bør ikke ha lang frist selv om ett eller flere andre lovbrudd vil kreve lengre tid.

9. EVALUERING AV TILSYNET

Ved å evaluere gjennomføringen av tilsyn og være åpne for tilbakemeldinger vil brann- og redningsvesenet sørge for kontinuerlig utvikling av tilsynsarbeidet slik at tilsynet blir mer effektive og treffsikre.

Ethvert tilsyn har potensielle læringspunkter som kan bidra til utvikling av tilsynsarbeidet i kommunene. For å lære av tilsynene anbefales det at alle fasene (kartlegging, planlegging, gjennomføring og oppfølging) og oppgavene vurderes.

Noen spørsmål som kan hjelpe til med evalueringen er:

- Traff tilsynstema kartlagt risiko?
- Var kartlagt risiko reell?
- Fungerte kontrollspørsmålene?
- Fungerte sjekklisten?
- Ba vi om riktig type informasjon og dokumenter i forkant av tilsynet?
- Var vi godt nok forberedt til det stedlige tilsynet?
- Forsto objektet tilsynsrapporten, avvikene og påleggene våre?
- Holdt vi oss innenfor planlagt tid, eller tok tilsynet mer tid enn forventet?

Brann- og redningsvesenet kan invitere objektet til å gi tilbakemelding på hvordan de opplevde tilsynet. Enten ved å be om svar på konkrete spørsmål, eller be om en mer fri tilbakemelding. Alternativt kan dere sette av tid rett etter tilsynet til å diskutere gjennomføringen av tilsynet med tilsynsobjektet.

Ved å gjøre en slik selvevaluering og være åpne for tilbakemeldinger, vil tilsynene bli stadig bedre.

10. ENDRINGSLOGG

Versjon nr	Dato for endring	Hva som er endret	Hvem som har endret
02	31. mars 2021	Tilbakemeldinger fra Brann- og redningsvesen er innlemmet. Kvalitetssikret innhold og gjennomgått formattering. Noen språklige endringer.	Tommy Ueland
03	02. september 2021	Endret løpende tvangsmulkt til å gjelde alle dager, også virkedager. Lagt inn nytt kapittel og vedlegg om tvangsmulkt ved eierskifte, og presisert tekst vedrørende klageinstans for IKS.	Tommy Ueland
04	03. januar 2022	Endret ordlyd under 2.3.2, fjernet setning om redegjørelse for anmerkning og midlertidig utgave. Lagt til tekst om Trygg Tunnel.	Tommy Ueland
05	23. august 2022	Endret forord, supplert med veiledning for registrering av byggverk med flere virksomheter og ettergivelse av tvangsmulkt. Det er også gjort små tekstlige endringer.	Tommy Ueland

VEDLEGG

VEDLEGG 1 – VARSEL OM TILSYN

>> VEDLEGG 1 – VARSEL OM TILSYN_MAL.DOCX (21,3KB)

Vedlegg nr. 1 - brevmal – varsel om tilsyn

[Navn på virksomhet]

v/ [eier]

[Adresse]

[Postnr.] [Poststed]

Informasjon om tilsyn av brannsikkerhet hos [virksomhetens navn]

Det orienteres om at brann- og redningsvesenet vil gjennomføre tilsyn med deres virksomhet.

Tidspunkt for tilsynet

Viser til telefonsamtale [dato] og bekrefter med dette at brann- og redningsvesenet vil gjennomføre tilsyn hos [navn på virksomhet] på [anleggets adresse] den [dato og klokkeslett].

Fra brann- og redningsvesenet deltar [navn på deltaker/-e], og vi påregner at tilsynet vil vare ca. xx timer.

Hjemmel

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 13 første og annet ledd¹, har brann- og redningsvesenet plikt til å gjennomføre tilsyn med *alle byggverk, opplag, områder, tunneler, virksomheter mv. hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse eller store konsekvenser for miljø eller materielle verdier.*

Etter en risikovurdering er [virksomhetens navn] registrert som særskilt brannobjekt. Dette utløser ingen nye eller strengere krav til byggverk eller anlegg/virksomhet, men brann- og redningsvesenet vil kunne foreta regelmessige kontroller av at gjeldende krav blir overholdt.

Tema for tilsynet

Ifølge brann- og eksplosjonsvernloven § 13 annet ledd skal brann- og redningsvesenet føre tilsyn med alle forhold av betydning for brannsikkerheten, blant annet bygningstekniske, utstyrmessige og organisatoriske forhold. Hensikten er å kontrollere at virksomheten jobber forsvarlig med brannforebyggende arbeid.

Tilsynet vil omfatte kontroll med etterlevelse av {sett inn aktuelt tema}:

- Internkontrollforskriften,² herunder HMS-system, kompetanse og risikoanalyser
- Brann- og eksplosjonsvernloven og forskrift om brannforebygging,³ herunder brannsikkerhet i byggverk, produksjon, transportmiddel eller annen innretning

Det vil bli gjennomført befarings hos virksomheten, og det kan gjennomføres stikkprøver av dokumentasjon.

¹ Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) av 14. juni 2002 nr. 20

² Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) FOR-1996-12-06-1127

³ Forskrift om brannforebygging, FOR-2015-12-17-1710

Krav til innsendelse av dokumentasjon {Dersom aktuelt}

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 33, ber vi om at følgende dokumentasjon sendes oss snarest, og senest innen [dato]:

- Risikoanalyser/vurderinger knyttet til brannsikkerhet og forebygging inkl. handlingsplaner og tiltak
- Brannteknisk dokumentasjon for byggverk (brannprosjektering)
- [annet]

Kontaktperson for tilsynet er [navn - ansvarlig medarbeider i brann- og redningsvesenet], som nås på [e-post-adresse og tlf nr]

Med hilsen

[Navn leder]

[Tittel]

[Navn saksbehandler]

[Tittel]

Kopi: [berørte parter som eier, virksomhetsleder, verneombud m.fl.]

Vedlegg nr. 2 - brevmal - Rapport fra tilsyn

[Navn på virksomhet]
v/ [daglig leder/ansvarlig for virksomheten]
[Adresse]
[Postnr.] [Poststed]

Dato:

Vår ref.

Rapport fra tilsyn [og varsel om pålegg]

Den [dato] gjennomførte xxx tilsyn ved {objekt}. Rapporten oppsummerer resultatene fra tilsynet og beskriver oppfølgingen.

1. Oppsummering av resultater

Det er gitt utfyllende beskrivelse og hjemmel for avvikene i punkt 3. Kort oppsummert er det avdekket totalt [antall] avvik:

- **Avvik 1** (eksempel): *Mangelfull risikovurdering*
- **Avvik 2** (eksempel): *Manglende brannteknisk vurdering av byggverket*
- **Avvik 3** (eksempel): *Manglende dokumentasjon på kontroll av brannalarmanlegg*
- **Avvik 4** (eksempel): *Manglende rutine for opplæring*

I tillegg er det funnet [antall] anmerkninger. Disse inngår i punkt 5 under om: *Resultat – avvik og anmerkninger*.

2. Oppfølging

Tilsynsrapporten anses som endelig. Tilbakemelding om eventuelle faktiske feil eller misforståelser må sendes oss snarest og senest innen to uker fra rapporten er mottatt.

[Dersom ingen avvik]

Det ble ikke avdekket avvik under tilsynet. Vi skal derfor ikke ha tilbakemelding på denne rapporten. Vi anser med dette tilsynet som avsluttet.

[Dersom avvik og anmerkninger]

Rapporten er å anse som et forhåndsvarsel om pålegg/vedtak jf. forvaltningsloven § 16. En eventuell uttalelse om avvikene i rapporten må sendes oss snarest og senest innen to uker etter at rapporten er mottatt.

Tilsynsobjektet plikter snarest å rette opp avvik som er beskrevet i rapporten. [Eksempel: Dette innebærer å fremskaffe mangelfull/manglende dokumentasjon, gjennomføre opplæring mv.]

Retting av avvikene skal bekreftes i en skriftlig redegjørelse som viser hvordan avvik er rettet [eventuelt plan for retting dersom retting av avviket tar lang tid] og sendes brann- og redningsvesenet snarest og senest innen [dato/eksempel en måned fra dags dato]. Det vises

Dersom vi ikke mottar en redegjørelse innen fristen for hvordan avvik er rettet, vil vi vurdere pålegg om retting av avvik, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 37.

[Dersom alvorlige avvik]

Vi ser alvorlig på avvik [x] som ble avdekket i dette tilsynet. Gjennomføringen av tiltakene vil derfor bli fulgt opp ved et nytt tilsyn innen xx.xx.xxxx.

Vi gjør oppmerksom på at avvik kan gi grunnlag for reaksjon i form av blant annet tvangsmulkt og/eller stenging, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 37 annet og tredje ledd og § 39.

Tilbakemeldingen sendes på e-post til [] eller som brev til [Brann og redningsvesenet]. Har dere spørsmål til rapporten, ta kontakt med [navn] på telefon [000 00 000] eller på e-post til [navn@nn.no]

Med hilsen

Kopi av rapporten sendes til: [sett inn eventuelle kopimottakere]

3. Informasjon om tilsynsobjekt og deltakere

Informasjon om tilsynsobjektet:	
Navn på virksomhet:	Organisasjonsnummer:
Kontaktperson:	Eier:
Type virksomhet:	E-post:
Besøksadresse	
Kommune	

Tilstede under tilsynet fra tilsynsobjektet:	Tilstede under tilsynet fra brann- og redningsvesenet:
Navn:	Navn:
Navn:	Navn:
Navn:	Navn:

4. Tema og kontrollomfang

Tilsynsaksjonen er landsomfattende, og målsettingen er å redusere branner og miljøpåvirkningen av branner i avfallsanlegg.

Hovedtema er avfallsanleggets etterlevelse av internkontrollforskriften. Herunder er det kontrollert om avfallsanlegget har en brannsikker behandling og oppbevaringen av avfallet samt brannsikker bruk av byggverket.

Tilsynet er gjennomført i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven § 13.¹

Kontrollomfanget er:

- *Brann- og eksplosjonsvernloven § 6 om Forebyggende sikringstiltak og vedlikehold og § 13 om tilsyn med særskilte brannobjekter.*
- *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften/IK) § 5.*
- *Forskrift om brannforebygging §§ 4 og 5 om kunnskap og kontroll av brannsikkerheten i byggverket og kontroll av sikkerhetsinnretningene, samt §§ 8-13 om forebyggende plikter for eier og bruker*

Rapporten omhandler avvik og anmerkninger som ble avdekket under tilsynet og er ikke å anse som tilstandsvurdering av avfallsanleggets brannsikkerhetsarbeid.

¹ Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) 14. juni 2002 nr. 20

5. Resultat – avvik og anmerkninger

Nedenfor fremgår de avvik og anmerkninger som ble avdekket under tilsynet.

Definisjon av avvik og anmerkninger:

Med avvik menes manglende etterlevelse av krav fastsatt i lov og/eller forskrift. Avvik kan gi grunnlag for reaksjon i form av pålegg eller stenging. Anmerkninger er forhold som myndighetene mener er nødvendig å påpeke for å ivareta brannsikkerheten men som ikke er avvik. Kommentarer benyttes for å forklare og underbygge avviket eller anmerkningen.

Resultatet bygger på anleggets presentasjoner, gjennomgang av interndokumentasjon og styrende dokumenter (styringssystem), intervjuer og verifikasjoner, inkludert stikkprøver.

Avvik 1 (eksempel fra avfallsaksjonen 2020):

Avfallsanleggets risikovurdering mangler kartlegging av faren for brann og mulige hendelser som påvirker brannsikkerheten, både når det gjelder oppbevaring av avfallet og når det gjelder byggverket. Det mangler også tilhørende planer og tiltak for å redusere brannfaren.

Hjemmel for avviket:

- Brann - og eksplosjonsvernloven § 6
- Forskrift om brannforebygging §§ 9 og 10 (eventuelt også §§ 11 og 12)
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 5 første ledd punkt 6

Kommentarer/utdyping av lovkravet:

Manglende kartlegging av brannfaren er brudd på bestemmelsene i brann- og eksplosjonsvernloven § 6 om kravet til nødvendige sikringstiltak for å forebygge og begrense brann. Videre er det brudd på forskrift om brannforebygging §§ 9 og 10 [eventuelt §§11 og 12 dersom brukeren/avfallsanlegget er en annen enn eier/hjemmelsinnehaver av bygningen] om kravet til systematisk sikkerhetsarbeid. Det er også brudd på internkontrollforskriften § 5 første ledd punkt 6 om kravet til kartlegging av farer og problemer som grunnlag for risikovurdering, samt kravet til utarbeidelse av tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

Anmerkning 1 (eksempel):

Avfallsanleggets internkontrollsystem mangler en beskrivelse av kravene i brann- og eksplosjonsvernloven.

Kommentarer:

6. Andre forhold

[Kommentarer til tema som ble tatt opp under tilsynet, men som ikke ble fulgt opp som avvik eller anmerkninger. Kan godt være positive funn.]

VEDLEGG 2.1 – ALTERNATIV TIL TILSYNSRAPPORT

>> VEDLEGG 2.1 – ALTERNATIV TILSYNSRAPPORT.DOCX (19,1KB)

Returadresse
Pb.testtest
0000 teststed

Tilsynsobjekt
Kontaktperson
Adresse
0000 teststed

Dato 01.01.2020
Din ref. 00/000
Vår ref. 2020/0000
Saksbehandler

Tilsynsrapport, antall avvik [og varsel om pålegg]

Eks: Tilsynsrapport for fyrstikkfabrikken AS med 2 avvik. Varsel om pålegg.

{Vi takker for godt samarbeid i forbindelse med tilsynet.} Tilsynets hovedfokus var [eiers kontroll og vedlikeholdsrutiner for branntekniske installasjoner. Blant annet brannalarmanlegg og sprinkleranlegg.]

Hva må dere gjøre nå?

Ved avvik:

Du må innen frist(xx.xx.xxxx) sende en skriftlig tilbakemelding for hvordan avvikene som er beskrevet i denne tilsynsrapporten skal lukkes. Du skal i tillegg oversende dokumentasjon når avvikene er lukket, innen de fastsatte fristene, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 33 første ledd om opplysningsplikten.

Evt.

[Brann- og redningsvesenet] vil komme på ny befarings den xx.xx.xxxx for å verifisere at avvikene er lukket. Dersom avvikene ikke er lukket vil du få pålegg om lukking av avvikene.

Rapporten er å anse som et forhåndsvarsel om pålegg/vedtak jf. forvaltningsloven § 16. En eventuell uttalelse om avvikene i rapporten må sendes oss snarest og senest innen to uker etter at rapporten er mottatt. Dersom vi ikke mottar en redegjørelse innen fristen for hvordan avvik er rettet, vil vi vurdere pålegg om retting av avvik, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 37.

Ingen registrerte avvik:

Du trenger ikke sende tilbakemelding til brann- og redningsvesenet. Tilsyn anses herved som avsluttet.

Tilsynsdato: 01.01.2020
Fra tilsynsobjekt Eier Eiersen
Virksom Het
HMS ansvarlig

Fra Brannvesenet Tilsynsfører Kåre Kontroll
Branningeniør Fyr OG flamme

Positive funn fra tilsynsbesøket

Her kan du skrive inn ting som var positivt ved tilsynet. Dette er en fin måte å gi tilsynsobjektet gode tilbakemeldinger og bidrar til å motiverer til fortsatt fokus på brannsikkerhet.

Avvik [og varsel om pålegg]

Avvik er brudd på krav gitt i lov eller forskrift. Avvik skal alltid lukkes. For å sikre at avvik lukkes, varsler vi samtidig pålegg. Hjemmel for pålegget er brann- og eksplosjonsvernloven § 37 første ledd. (evt. Og dere varsles med grunnlag i forvaltningslovens §16)

Avvik 1: <i>Bruk negativ gjengivelse av lov- eller forskriftstekst.</i> <i>[Manglende kontroll av brannalarmanlegg]</i>	
Funn	<i>Her må funn beskrives.</i> <i>[Eier kunne ikke fremlegge dokumentasjon på kontroll og vedlikehold av brannalarmanlegg]</i>
Hvordan kan dere lukke avviket?	<i>Beskriv for tilsynsobjektet hvordan de kan lukke avviket. Husk klart språk.</i> <i>[Eier må sørge for at brannalarmanlegget oppfyller kravene til brannsikkerhet som gjelder for byggverket. Dette kan Eier fremskaffe ved å dokumentere at brannalarmanlegget er i tråd med de kravene som gjaldt da anlegget ble installert. Og at de har et system for kontroll og vedlikehold]]</i>
Hvorfor er dette viktig?	<i>Beskriv for tilsynsobjekt hvorfor det er viktig at avviket rettes.</i> <i>[Brannalarmanlegget er en viktig brannteknisk installasjon som skal sørge for at personer som oppholder seg i byggverket får tidlig varsling dersom det skulle begynne å brenne. Brannalarmanlegget er ofte en forutsetning for i det hele tatt å kunne benytte byggverket.</i>
Krav	Hjemmel for avviket. Det er helt greit å hjemle i flere paragrafer, lover og forskrifter. [§6 i brann- og eksplosjonsvernloven] [§§ 5 og 10 i forskrift om brannforebygging.]
Frist	En rimelig frist i forhold til avvikets art [01.04.2020]

Hvorfor går vi tilsyn hos deg? – Skal inn i varsel også.

Brannvesenet skal føre tilsyn med byggverk, områder og lignende der brann kan få store konsekvenser for liv, helse, miljø og materielle verdier. Tilsynet skal sørge for at du som eier eller virksomhet forvalter og drifter på sikrest mulig måte. Tilsynet er kontroll der målet er at vi sammen skal finne de beste løsningene for deres bygg og virksomhet.

Vi håper prosessen vi har vært gjennom sammen kan være til hjelp for deg fremover i arbeidet med å sørge for god brannsikkerhet.

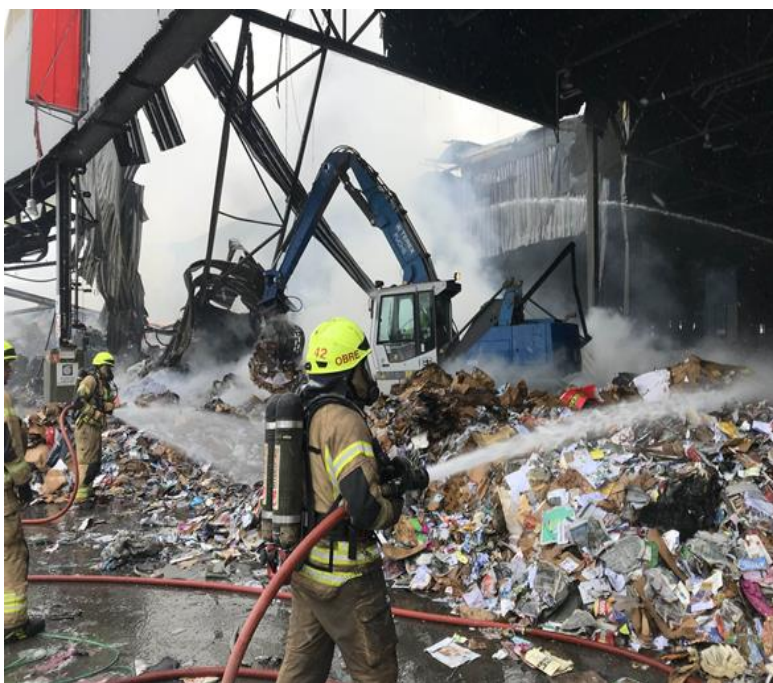


Foto: Oslo Brann- og redningsetat v/ Lars Magne Hovtun

Forfattere: Miljødirektoratet
og Direktoratet for
samfunnssikkerhet og
beredskap (DSB)

Føringer for tilsyn med avfallsanlegg

Endelig utgave pr 17. juni 2020

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	2
1.1	Bakgrunn og kontrollomfang.....	2
1.2	Mål.....	3
1.3	Hva er et avfallsanlegg	3
1.4	Tema	4
1.4.1	Avfallsanleggets etterlevelse av internkontrollforskriften.....	4
1.4.2	Avfallsfraksjoner – brann- og miljørisiko.....	5
1.4.3	Bygninger og utstyr	6
2	Praktisk gjennomføring	6
2.1	Tidsplan og kompetanse.....	6
2.2	Utvelgelse av tilsynsobjekter.....	6
2.3	Forberedelse til tilsynet.....	7
2.4	Tilsyn med storulykke-virksomheter	7
2.5	Gebyr	7
2.6	Prinsipper for gjennomføring av tilsyn.....	7
3	Oppfølging	8
4	Rapportering.....	9

Aktuelle vedlegg

Vedlegg 1:	Mandat for tilsynsaksjon
Vedlegg 2:	Lenke til RISE-rapporten om branner i avfallsanlegg
Vedlegg 3	Brev med vedlegg fra DSB datert 07.02. 20 om utvelgelse av avfallsanlegg for tilsyn
Vedlegg 4	Brevmal – varsel om tilsyn
Vedlegg 5:	Sjekkliste
Vedlegg 6:	Veiledning til sjekkliste
Vedlegg 7	Mal for tilsynsrapportering til avfallsanleggene
Vedlegg 8	Reaksjonsdokument (hva som kvalifiserer for avvik og anmerkninger)
Vedlegg 9	Kontaktinformasjon

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og kontrollomfang

Tilsynsaksjonen er en direkte oppfølging av kontaktmøtet mellom Miljødirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) avholdt den 19. mars 2018.

Begrunnelsen er mange branner i avfallsanlegg de senere år.¹

For å øke kunnskapsgrunnlaget har direktoratene gått sammen om et oppdrag til RISE Fire Research AS (RISE) for å få belyst hvilke risikoer som er knyttet til branner i avfallsanlegg på overordnet (nasjonalt) nivå. Rapporten ble ferdigstilt 1. november 2019, og faktagrunnlaget er blant annet brukt i utarbeidelse av tilsynsprogram/sjekklistene.²

Direktoratene har gått sammen om utarbeidelse av et felles tilsynsprogram (føringer og sjekkliste) som tilsynsmyndighetene (hhv. fylkesmenn, brann- og redningsvesen, Miljødirektoratet og DSB) skal anvende som grunnlag for tilsynsaksjonen. Formålet er å bidra til at myndighetene opptrer enhetlig overfor bransjen på tvers av fylkes- og kommunegrensene.

Kontrollomfang og regelverk:³

Merk at det er henvist til to ulike lover med forskrifter i sjekklisten. Miljødirektoratet og fylkesmannen fører tilsyn med forurensningsloven og tilhørende forskrifter, mens brann- og redningsvesenet fører tilsyn med kravene i brann- og eksplosjonsvernloven og forskriftene om brannforebygging og håndtering av farlig stoff. Internkontrollforskriften er hjemlet i begge lovene.

- *Brann- og eksplosjonsvernloven § 6 om Forebyggende sikringstiltak og vedlikehold og § 13 om tilsyn med særskilte brannobjekter.*
- *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (internkontrollforskriften/IK) §§ 4, 5 og 6.*
- *Forskrift om brannforebygging §§ 4 og 5 om kunnskap og kontroll av brannsikkerheten i byggverket og kontroll av sikkerhetsinnretningene, samt §§ 8-13 om forebyggende plikter for eier og bruker*
- *Forurensningsloven, §§ 7, 11, 29, 38 og 40 om hhv. "plikt til å unngå forurensning", "særskilt tillatelse til forurensede tiltak", "krav til anlegg for behandling av avfall", "akutt forurensning" og "beredskapsplikt".*
- *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften), kapittel 3 om kasserte batterier § 3-16 "krav om tillatelse", kapittel 4 om kasserte kjøretøy § 4-7 "krav til behandlingsanlegg", kapittel 10 "forbrenning av avfall" § 10-4 "krav om utslippstillatelse" og kapittel 11 "farlig avfall" § 11-5 om "forsvarlig oppbevaring mv. av farlig avfall" og § 11-6 "tillatelse til håndtering av farlig avfall" og vedlegg 3 og 4.*

Kontaktinformasjon om tilsynsaksjonen er gitt i vedlegg 9.

¹ Det er registrert 172 branner i BRIS (en rapporteringsløsning for brann- og redningsvesenet) i perioden 01.01.2016 tom 31.12.2019. Det antas videre at det er langt flere branntilløp enn det som er registrert.

² Rapport fra RISE Fire Research, nov 2019 om: [Branner i avfallsanlegg](#)

³ Se RISE-rapporten om branner i avfallsanlegg kap. 3 om regelverk. Videre vises det til sjekklisten og veiledningen til sjekklisten

1.2 Mål

Målsettingen med den landsdekkende tilsynsaksjonen er å **reducere branner og miljøpåvirkningen av branner i avfallsanlegg** ved å kontrollere at virksomhetene jobber forsvarlig med forebyggende arbeid for å hindre at branner skjer, og å redusere miljøpåvirkningen dersom brannen først oppstår.

Delmålene er å:

- øke brannsikkerheten i avfallsfraksjonene (mottak og lagring)
- øke kvaliteten i brannrisikovurderinger
- redusere potensialet for miljøpåvirkningen ved brann (avrenning, luftforurensning mv)
- øke brannsikkerheten i byggverk for mottak-, oppbevaring og behandling av avfall
- øke oppmerksomheten om effekten (merverdien) med samarbeid mellom myndighetene

1.3 Hva er et avfallsanlegg

Avfallsanleggene er mange og svært forskjellige mht. hvilke typer og mengder av avfall de tar imot, hvordan de lagrer og eventuelt behandler avfall, omfang, bygningsmasse ol. Dette innebærer at risikoen for brann vil variere fra anlegg til anlegg. Beliggenhet, eksempelvis nærhet til bebyggelse (boligfelt og urban boligbebyggelse, industriområde eller jordbruksområde) og sårbare resipienter (dyrkbare jord, vassdrag, elv, sjø, grunnvann, drikkevannskilde, naturvernområder) vil ha stor betydning for konsekvensen av en brann mht. helse og miljø (giftig røyk og forurensende slukkevann/brannskum).

Avfallsanlegg er definert som anlegg for behandling/disponering eller forbehandling av avfall ved bedrifter som har dette som hovedaktivitet.⁴ Alle anlegg som tar imot og lagrer og/eller behandler avfall har krav om tillatelse fra Fylkesmannen, eller fra Miljødirektoratet dersom de behandler farlig avfall. Det er unntak fra krav om tillatelse for kommunale ordninger for mottak av farlig avfall som har en total lagringskapasitet på maksimalt 50 tonn (inkludert maks 1500 tonn farlig avfall per år) jf. avfallsforskriften § 11-7 bokstav e og vedlegg 3.

Avfallsanlegg kan deles inn i:

Anlegg som mottar og lagrer avfall eks:

- Sorteringsanlegg: mottar avfall fra hovedsakelig industri, bygg- og anlegg, og kommunale renovasjonsselskaper.
- Mottak- og mellomagringsanlegg: mottar større mengde avfall fra hovedsakelig industri og annen næringsaktivitet.
- Gjenvinningsstasjoner

Anlegg som mottar, lagrer og behandler avfall, eks:

- Shredderanlegg (metallfragmenteringsanlegg)
- Biloppsamlere (kasserte kjøretøy)
- Forbrenningsanlegg
- Behandlingsanlegg for farlig avfall

⁴ Statistisk sentralbyrå, avfallsregnskapet 2016, jf. RISE-rapporten om branner i avfallsanlegg side 19

Nedenfor er det inntatt noen bilder av typer avfall, og lagringsforholdene for disse:



Trevirke



Farlig byggavfall (vinduer)



Farlig avfall på IBC-beholdere



Farlig avfall - flytende



EE- avfall



Kasserte kjøretøy og metall til shredderanlegg

1.4 Tema

1.4.1 Avfallsanleggets etterlevelse av internkontrollforskriften

Med utgangspunkt i målsetting og delmål for tilsynsaksjonen er hovedtema *tilsyn med avfallsanleggets etterlevelse av internkontrollforskriften*.

Skal vi oppnå målsettingen om å redusere branner og miljøpåvirkningen av branner i avfallsanlegg er det avgjørende at virksomheten/avfallsanlegget har et riktig bilde av hva som forårsaker brann i anlegget. God kvalitet på anleggets risikoanalyse er svært viktig i denne sammenheng. DSB ønsker i tillegg at brann- og redningsvesenets tilsyn omfatter noen kontrollpunkter om byggverket (se nedenfor).

Anleggets risikoanalyse med sannsynlighet- og konsekvensreducerende tiltak er avgjørende for økt brannsikkerhet. Det er derfor svært viktig å kontrollere hvorvidt denne ivaretar de viktigste vurderingene. Virksomheten skal kartlegge farer og problemer, og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene. Dette skal dokumenteres skriftlig.

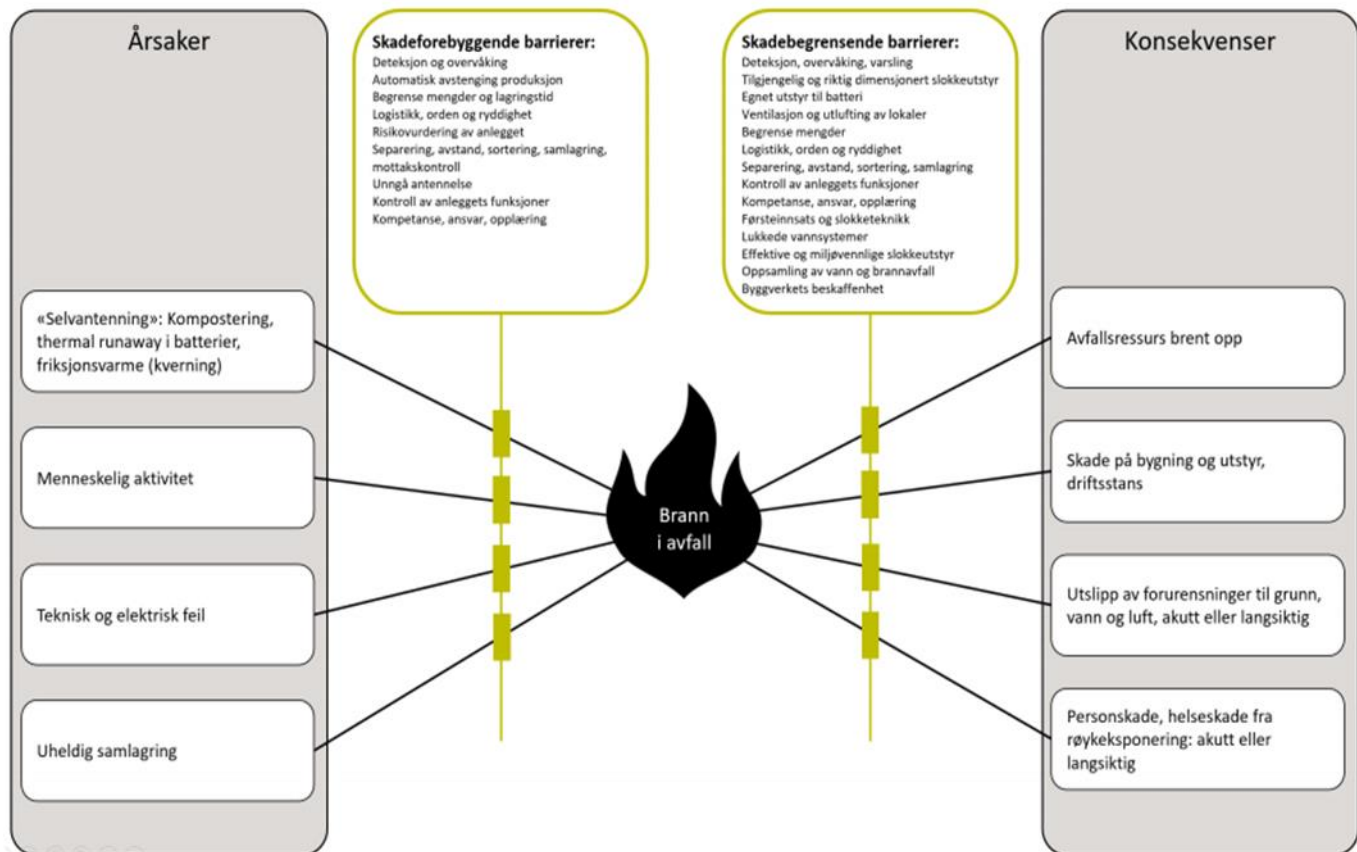
I tilsynet skal det kontrolleres om anleggets risikovurdering av brannhendelser og deres påvirkning på ytre miljøforhold er tilstrekkelig i forhold til lovkrav, virksomhetens omfang og håndtering/behandling av avfall, herunder også farlig avfall.

Eksempler på relevante risikoforhold som bør inngå i anleggets risikoanalyse er inntatt i veiledningen til sjekklisten.

1.4.2 Avfallsfraksjoner – brann- og miljørisiko

Ifølge RISE-rapporten er brannrisikoen og antennelseskildene knyttet til selve avfallet, behandlingen og oppbevaringen av avfallet; kompostering (selvantenning), "thermal runaway" i batterier, friksjonsvarme ved kverning og menneskelig aktivitet. Blandet avfall, batterier (særlig feilsorterte batterier), elektrisk og elektronisk (EE) avfall, samt papir, papp og kartong er opplyst å være høyrisikoavfall.

Om årsaker og konsekvenser for branner i avfallsanlegg vises til figur 9-1 i RISE-rapporten:



Figur 9-1 Bowtie-diagram for branner i avfallsanlegg. Årsaker og skadeforebyggende barrierer eller tiltak (grønne bokser) til venstre. Brann er uønsket hendelse i senter. Konsekvenser og skadebegrensende barrierer eller tiltak (grønne bokser) til høyre.

Blandet avfall, batterier (særlig feilsorterte batterier), elektrisk og elektronisk (EE) avfall, i tillegg til papir, papp og kartong er ifølge RISE opplyst å være høyrisikoavfall.

RISE opplyser at **blandet avfall (restavfall)** peker seg særlig ut som et viktig fokusområde for å redusere den totale brannrisikoen ved norske avfallsanlegg.

Ansvar for brannsikkerheten er tillagt eier (byggverk og virksomhet), og anbefalte tiltak er ifølge RISE-rapporten: deteksjon og overvåking, begrense mengder avfall, orden og ryddighet, god mottakskontroll, tilgjengelig og riktig dimensjonert sløkkeutstyr, samt løsninger for å samle opp sløkevann for å unngå at miljøgifter slipper ut. Informasjonen om risiko i RISE-rapporten vil naturlig ha betydning for utvelgelse av tilsynsobjekter.

Ifølge RISE-rapporten anses ikke farlig avfall som høyrisikoavfall med hensyn til brann. Likevel er det slik at anlegg som mottar og mellomlagrer farlig avfall kan ha et stort potensiale for forurensning. Dette fordi disse avfallsfraksjonene har stor påvirkning på grunn, luft, sjø og vann dersom brannen først oppstår. Det kan være en økt brannfare som følge av utvidet tillatelse til mottak og lagring av avfall (Covid 19) ved at Miljødirektoratet har fastsatt midlertidige forskrifter om utvidet tillatelse til mottak og lagring av ordinært og farlig avfall. Utvidet lagringsmengde på inntil 30% gjelder fram til 1. september 2020, og skal fra denne dato være tilbake til normalt nivå. Perioden kan bli forlenget av myndighetene dersom det er behov. Årlig mottaksgrense vil gjelde ut 2020. For begge forskriftene er det satt krav til dokumenterte risikovurderinger i forkant av den økte lagringen:
<https://www.miljodirektoratet.no/naringsliv/korona/avfall-og-avlop/>

1.4.3 Bygninger og utstyr

Brann- og redningsvesenet har lang erfaring med bygningstilsyn. Risikoen for brann i byggverket er i utgangspunktet ikke den vesentligste årsak for brann i avfallsanlegg. Ifølge RISE-rapporten er brannårsaken knyttet til avfallsfraksjonene.

Imidlertid stiller Fylkesmannen oftere krav til at ulike avfallsfraksjoner skal lagres innendørs. Dette blant annet for å hindre at avfallet spres til omgivelsene. Ifølge RISE vil dette kunne innebære en utfordring for brann- og redningsvesenet ved slokking. Av denne grunn ønsker DSB at brann- og redningsvesenets tilsyn omfatter noen kontrollpunkter om byggverket.

2 Praktisk gjennomføring

2.1 Tidsplan og kompetanse

Tilsynene skal gjennomføres i **oktober måned** 2020. Det legges opp til en dags tilsyn (6-8 timer).

Da branner i avfallsanlegg er en stor utfordring for beredskapen, anbefaler DSB at tilsynsteamet fra brann- og redningsvesenet også innehar beredskapskompetanse.

Det oppfordres til varslede tilsyn, og at eier/daglig leder (eller representant for eier) er tilstede i oppstarts- og avslutningsmøtene. Der Fylkesmannen og brann- og redningsvesen går sammen er det ønskelig at tilsynet varsles av Fylkesmannen med bakgrunn i at de er pliktig til å ta gebyr for tilsynet (forslag varselbrev i vedlegg 4). Fylkesmannen leder de samtidige tilsynene, leder oppstarts- og avslutningsmøtet og har ansvar for utarbeidelse av felles tilsynsrapport.

2.2 Utvelgelse av tilsynsobjekter

Om utvelgelse av tilsynsobjekter vises til det brev fra DSB til alle brann- og redningsvesen, med kopi til Fylkesmannen, datert 7. februar 2020 (se vedlegg 3).

Etter avtale mellom DSB og Miljødirektoratet vil brann- og redningsvesenets brannrisikovurdering være utgangspunkt for utvalg av tilsynsobjekter ved samtidig tilsyn med Fylkesmannen. Fylkesmannen vil gjennomføre ca. 5 – 7 tilsyn sammen med brann- og redningsvesen.

For å sikre en felles utvelgelse av tilsynsobjekter skal brann- og redningsvesenet sende lister over de avfallsanleggene som er registrert som særskilte brannobjekter til Fylkesmannen. Deretter skal Fylkesmannen velge mellom 5-7 av disse anleggene. På denne måten er man omforent om hvilke tilsyn som skal gjennomføres i fellesskap.

Tabell 9-1 i RISE –rapporten om branner i avfallsanlegg er lagt til grunn for risikovurderingen av avfallsfraksjoner. Blandet avfall, EE-avfall samt papp og papir er markert med rødt (som indikerer høyrisiko for brann).

2.3 Forberedelse til tilsynet

For å sikre kvaliteten i tilsynet er det nødvendig å kartlegge følgende forhold ved anlegget før gjennomføring av tilsynet:

- **Avklar om hjemmelsinnehaver av virksomheten/avfallsanlegget er en annen enn eier av byggverket.** Dette har betydning for hvem som er ansvarlig. Det har videre praktisk betydning i forhold til hvem som skal være tilstede under selve tilsynet, og hvem som er mottaker av tilsynsrapport mv.
- **Avklar hvilke avfallstyper som mottas, lagres eller behandles, og om noe av dette avfallet har brannrisiko.** Enkelte avfallstyper er mer brannfarlig enn andre, se punkt 1.4.3. De fleste avfallsanleggene har tillatelse fra Fylkesmannen som angir hvilke avfallstyper og mengder de har lov til å ta imot, lagre og behandle. Tillatelsen kan også si noe om maksimal lagringstid, og noen setter også krav til brannsikring/slukkevann. Merk at det finnes enkelte kommunale og interkommunale virksomheter som kan drive uten særskilt tillatelse (jf. Avfallsforskriften § 11-7 del e, vedlegg 3). Tillatelsene er tilgjengelig på norskeutslipp.no.
- **Eiers risikoanalyse av egne avfallsanlegg innhentes og gjennomgås i forkant av tilsynet** (se også forslag til varselbrev i vedlegg 4). Om innhold i en relevant risikoanalyse vises det til arbeidstilsynets veiledning <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/risikovurdering/>
- **Brannteknisk dokumentasjon (byggesakspapirer eller annen dokumentasjon av brannkonseptet) innhentes og gjennomgås i forkant av tilsynet** (se også forslag til varselbrev i vedlegg 4).
- **Avklar hvor anlegget plassert. Er anlegget beliggende nær drikkevannskilde og/eller sårbare naturvernområder?** Dersom dette ikke er gjort ved utvelgelse av tilsynsobjekt, bør miljøstatus.no og kartopplysninger sjekkes før tilsynet.
- Sjekk om det ligger informasjon om anlegget i BRIS eller FAST (innmelding av farlig stoff).

2.4 Tilsyn med storulykke-virksomheter

Følgende storulykke- virksomheter er utvalgt for kontroll av hhv. Miljødirektoratet og DSB i felleskap ved samtidig tilsyn:

Renor Aurskog, Renor Brevik, RagnSells (Rygge) og NSO Bamble

Det er utarbeidet egne sjekklister for disse tilsynene.

2.5 Gebyr

Det følger av forurensningsforskriften § 39-3 at den ansvarlige for virksomheten skal betale gebyr til statskassen for forurensningsmyndighetens kontrolltiltak. Fylkesmannen skal ta gebyr for kontroller som gjennomføres i aksjonen jf. forurensningsforskriften § 39-7. Med bakgrunn i forventet ressursbruk vil de fleste kontrollene Fylkesmannen gjennomfører falle inn under sats 2, og utgjøre 26 700,- kr i gebyr jf. forurensningsforskriften § 39-7. Dette tilsvarer en dag på virksomheten og tre dager til forberedelser og etterarbeid. Fylkesmannen må selv velge gebyrsats dersom den velger å gjennomføre et fler-dagstilsyn.

Valg av gebyrsats varsles i brev som sendes virksomheten i forkant av tilsynet, se vedlegg 4.

2.6 Prinsipper for gjennomføring av tilsyn

Der det lokale brann og redningsvesen og Fylkesmannen skal utføre samtidig tilsyn, må det samarbeides om planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsynet. Det anbefales å sette av nok tid til befarings ute på anlegget, for å verifisere de faktiske forholdene, og å gjennomføre befaringen

tidlig i tilsynet. En viktig del av tilsynet vil også være å gi informasjon og veilede virksomhetene om kravene i regelverket. Alle tilsyn som utføres i aksjonen skal være varslet.

Det anbefales at:

- man først ringer for å komme i kontakt med daglig leder av avfallsanlegget (rett person). Hensikten er at å få fastsatt tidspunkt for tilsynet med den ansvarlige for virksomheten
- det sendes et skriftlig varsel om tilsyn pr. e-post (forslag til varselbrev finnes i vedlegg 4)
- brannteknisk dokumentasjon og risikoanalyse/vurderinger etterspørres
- det varsles om gebyr (Fylkesmannen)
- virksomheten informeres om tema slik at de kan ha relevant dokumentasjon klart

Det er utarbeidet et felles tilsynsprogram bestående av sjekkliste med spørsmål, og en veiledning til sjekklisten. Tilsynsprogrammet er utarbeidet av DSB og Miljødirektoratet i samarbeid med utnevnte ressurspersoner i brann- og redningsvesenet og med Fylkesmannen i Oslo og Viken. I sjekklisten er det referanser til aktuelt regelverk og lovhjemler. Den er delt inn i tre ulike kontrollområder, fordelt på tema innen de ulike etatenes regelverk.

Sjekkliste og veiledningen finnes som vedlegg 5 og 6.

3 Vurdering av funn

Sjekklisten og tilhørende veiledning gir noen føringer på hva som skal vektlegges i vurderingen av om det foreligger avvik i forhold til kravene i regelverket. Det er viktig at kontrollør gjør en tilstrekkelig verifisering av de ulike kontrollpunktene og sikrer at vurderingene tar utgangspunkt i riktig faktagrunnlag. Det vil si at vi tar utgangspunkt i det som fremkommer i samtaler/intervjuer, det vi finner ved gjennomgang/stikkprøver av anleggets interndokumentasjon, og det vi ser på befaring. Dette utgjør samlet sett grunnlag for vurderingen av om det foreligger avvik eller anmerkninger.

I vedlegg 8 er det gitt noen eksempler på forhold som kvalifiserer for alvorlige avvik.

4 Oppfølging

Brann- og redningsvesenet og Fylkesmannen følger opp anleggenes regelbrudd innen hvert sitt myndighetsområde.

Dersom avfallsanlegget har overtrådt plikter i lov, forskrift eller enkeltvedtak skal tilsynsmyndigheten *påpeke pliktene* i tilsynsrapporten. Dersom tilsynsmyndigheten ikke følger opp med *pålegg om retting* (enkeltvedtak) innebærer dette kun en påpeking til ansvarlige om å rette seg etter krav i lov eller forskrift.

Ved oppfølging av alvorlige brudd vises det til egen veiledning i vedlegg 8.

Oppfølging fra brann- og redningsvesenet:

Ved mer alvorlige overtredelser er det naturlig at det i etterkant av tilsynsrapporten: a) Fattes vedtak som pålegger å rette avvik og b) deretter eventuelt tas i bruk reaksjonsmidler som konsekvens av at virksomheten ikke har overholdt pålegget, for eksempel bruk av tvangsmulkt (ilegges gjennom eget tvangsmulkt-vedtak). Et pålegg om retting kan fremgå allerede i tilsynsrapporten. Kravet til forhåndsvarsel (jf. fvl. § 16 første ledd) anses ivaretatt gjennom tilsyns-varslingen, og gjennomføring av selve tilsynet. Alternativt må pålegget varsles i tilsynsrapporten (jf. rapport-mal i vedlegg 7).

Eksempelvis anses det som et alvorlig avvik dersom avfallsanlegget ikke har utført risikovurderinger, eller denne er svært mangelfull.

Oppfølging fra Fylkesmannen

Ved påpeking av plikt til å rette avvik plikter virksomheten umiddelbart å rette disse. Tilbakemeldingsfristen til Fylkesmannen om retting av avvik vil imidlertid variere avhengig av utbedringens karakter og omfang. Eksempelvis vil tekniske endringer i byggverk/anlegg eller innstallering av brannsikring/utslippsreducerende tiltak kunne kreve noe mer tid enn utarbeidelse av rutiner. Fylkesmannen vurderer selv behov for bruk av tvangsmulkt knyttet til tilbakemeldingsfrist på retting av avvik, men skal benytte dette dersom det avdekkes alvorlige avvik (se også veiledning til vurdering av alvorlige brudd).

5 Rapportering

Tilsynsrapport til avfallsanleggene: For de samtidige tilsynene vil Fylkesmannen utarbeide en felles tilsynsrapport til avfallsanlegget på vegne av brann- og redningsvesenet og Fylkesmannen. Brann- og redningsvesenet bidrar med sine innspill til avvik mv.

I vedlegg 7 følger mal for tilsynsrapport til avfallsanleggene.

Kopi av tilsynsrapporter til Fylkesmannen: Der brann- og redningsvesenet gjennomfører tilsyn på avfallsanlegg, og avdekker eller mistenker avvik fra Fylkesmannens tillatelser eller forurensningsregelverket, skal Fylkesmannen orienteres ved kopi av tilsynsrapportene.

Rapportering til DSB og Miljødirektoratet: Brann- og redningsvesenet skal rapportere resultatene fra tilsynene inn til DSB gjennom en spørreundersøkelse. Denne er tilgjengelig på [DSB.no](https://www.dsb.no) (lenke) fra oppstart av tilsynet. Endelig frist for rapportering er **30.november2020**. Tilsynsrapportene skal ikke sendes til DSB.

Fylkesmannen skal registrere tilsynene med tilhørende kontrollresultat i Forurensning under prosjekt "Branner i avfallsanlegg". Miljødirektoratet oppfordrer at Fylkesmannen legger inn tilsynsresultater i Forurensning så raskt som mulig etter kontrollen og senest innen **30. november**.

VEDLEGG 4 – VEILEDNING TIL SJEKKLISTE

Sjekkliste: tilsyn med avfallsanlegg 2020 - endelig versjon 17. juni 2020

Veiledning til sjekklisten er gitt i eget vedlegg. [Kontrollpunktene fra Miljødirektoratet er fjernet.]

Informasjon om kontrollert virksomhet:

Navn på virksomhet:		Eier av bygg	
Postadresse		Kommune	
Besøksadresse:		Virksomhetens telefon:	
Fakturaadresse:		Virksomhetens e-post:	
Organisasjonsnummer:		Type avfallsanlegg	
Tillatelse		Tilsynsdato	
Tilstede fra virksomheten (rolle og navn):		Tilstede fra myndighetene:	

1	Internkontroll – styringssystem, kompetanse og risikoanalyser	Referanser: lov- og/eller forskriftshjemmel
1.1	<u>HMS-system</u> Beskriv anlegget HMS-system og hvordan dette er implementert i organisasjonen. - Beskriv ansattes medvirkning og HMS-systemets tilgjengelighet (elektronisk?) - Beskriv organiseringen og hvordan ansvaret for forebygging av branner og utslipp til miljø er plassert - Beskriv internkontrollen som skal ivareta oppfølgingen av krav i brann- og eksplosjonsvernloven og forurensningsloven (planer, rapportering og erfaringslæring) - Redegjør for hvordan ledelsen evaluerer HMS-systemet	Internkontrollforskriften § 5 første ledd punkt 1, 2, 5, 7 og 8.
1.2	<u>Opplæring</u> Beskriv anleggets system for opplæring av ansatte, og identifikasjon av opplæringsbehov. - Er det etablert opplæringsplaner innen forebygging av brann og slukkeberedskap samt innen utslipp til miljø (be om å få se noen planer, og spør noen av medarbeiderne på anlegget om de har fått nødvendig opplæring) - Hvordan sikres vikarer riktig opplæring? - Beskriv opplæringen for risikofylt aktivitet, eksempelvis varme arbeider (bør ikke utføres i nærheten av brennbare avfallsfraksjoner) - Beskriv opplæringen i mottakskontrollen og for håndteringen av EE-avfall og farlig avfall.	Internkontrollforskriften § 5 første ledd pkt 2 Brann- og eksplosjonsvernloven § 19 annet ledd annen setning. Forskrift om brannforebygging § 12 annet ledd c
1.3	<u>Øvelser</u> Redegjør for hvordan det øves - Hvilke rutiner finnes? - Hvor ofte foretas det brannøvelse, og hvordan dokumenteres dette? - Be fremlagt branninstruks Krav til beredskapsplan for avfallsanlegg?	Internkontrollforskriften § 5 første ledd punkt 2 og forskrift om brannforebygging § 12 annet ledd c
1.4	<u>Industrivern</u> (dersom anlegget har flere enn 20 ansatte – brudd på regler om industrivern varsles til NSO) Har anlegget industrivern? - Har industrivernet hatt brannøvelser sammen med brann- og redningsvesenet? - Har de ansatte verneutstyr hvis brann? Beskriv dette - Fremgår industrivernet av beredskapsplanen?	Brann- og eksplosjonsvernloven § 19 annet ledd annen setning. Forskrift om brannforebygging § 12 annet ledd (se også forskrift om industrivern)
1.6	<u>Brannrisikovurdering</u> Hva er den største utfordringen for brannsikkerheten ved anlegget? Hva er mulige og verst tenkelige brannscenarioet? Har anlegget gjennomført brannrisikoanalyser, dvs. kartlagt mulige hendelser som påvirker brannsikkerheten (kan inngå i en overordnet risikoanalyse for anlegget)? - Hvordan sikres det at identifisert brannscenario/-risiko blir ivaretatt i det brannforebyggende arbeidet samt i forhold til brannberedskapen? - Er brannrisikovurderingen lagt til grunn for å oppnå en brannsikker oppbevaring av avfallet? Stikkord her er avfallsmengder og lagringstid, orden og ryddighet, separering, avstand og riktig sortering. Se RISE pkt.7.1.3. - For anlegg som lagrer organisk avfall med fukt: omfatter risikovurderingen en rutine for vending av avfallet for å unngå varmgang? - For anlegg som lagrer avfall i større hauger: omfatter risikovurderingen en rutine om overholdelse av veiledende grenser for mengder og separasjonsavstand? - Omfatter risikovurderingen en rutine som sikrer at ansatte er gjort kjent med sannsynlighet og mulige konsekvenser ved brann? - Er risikovurderingen oppdatert (av nyere dato)? Eksempelvis for økning i brannfaren som følge av endring i tillatelsen (se siste kulepkt.)? Fremlegg rutine som sikrer oppdatering av risikovurderingen. - Omfatter risikovurderingen også konsekvensvurdering for naboene hvis brann? - Er brannprosjekteringen av avfallsanlegget lagt som grunnlag for brannrisikovurderingen og de forebyggende brann-barriereene?	Internkontrollforskriften § 5 punkt 6, samt brann- og eksplosjonsvernloven §§ 6 og 8 og forskrift om brannforebygging §§ 9, 10, 11, 12 og 13 – se særlig § 11 b.

	• Er brannrisikovurderingen lagt til grunn for hvordan byggverket er brannsikret? Stikkord her er deteksjon og overvåking mv. Må også sees opp mot forutsetninger og begrensninger i prosjekteringen. • Ivaretar brannrisikovurderingen økningen i brannfaren som følge av midlertid tillatelse fra Miljømyndighetene til økt mottak av avfall på inntil 30 % under koronasituasjonen?	
1.7	<u>Avvikshåndtering:</u> Beskriv anleggets avviksbehandlingssystem og hvordan dette følges opp i praksis • Hva anser avfallsanlegget som et avvik? • Hva er ledelsens målsetting for avvik (skader, fravær)? • Fremgår alle branntilløp i avvikssystemet, eller kun de større brannene (som eksempelvis betinger utrykning)? TIPS: brannhendelser kan sees opp mot antall 110-varslinger og antall utrykninger.	Internkontrollforskriften § 5 pkt 7
1.8	<u>Oppfølging</u> Beskriv anleggets rutiner for oppfølging av brann • System/rutine for varsling må fremlegges. Hvordan varsles, og hvem har ansvar for varsling? Er det forskjell på dag- og natt? Er det rutine for evakuering? • Foreligger det rutine for å varsle kommunens administrasjon og fylkesmannen? • Beskriv hvordan naboene skal varsles ved større branner. • Beskriv oppfølgingen av en brann. Hva gjøres for å finne bakenforliggende årsaker og forebygge nye branner? (Gjennomgang fra ledelsen, revisjon av risikovurderingene mv) Be fremlagt rutiner eller prosedyrer for egne undersøkelser. • Hvordan sikrer ledelsen at slike branner ikke oppstår på nytt?	Internkontrollforskriften § 5 første ledd punkt 7 samt brann- og eksplosjonsvernloven § 8 og forskrift om brannforebygging § 9 første ledd punkt c (eier) og § 10 samt § 12 annet ledd punkt e (bruker) og § 13

2	Brannsikkerhet i avfallsfraksjonene (brannsikker oppbevaring)	Referanser: lov- og/eller forskriftshjemmel
2.1	<u>Mottakskontroll</u> - Hvilke rutiner har anlegget for mottakskontroll som sikrer at anlegget mottar avfallsfraksjoner de har tillatelse, utstyr og kompetanse til å håndtere? - Hvilke rutiner er innført for å håndtere eventuelle avfallsfraksjoner anlegget <u>ikke</u> har tillatelse til å håndtere (avviksavfall)?	Brann- og eksplosjonsvernloven § 6, <i>Eier av byggverk.....plikter å sørge for nødvendig sikringstiltak for å forebygge og begrense brann,...og forskrift om brannforebygging § 11 (unngå unødig risiko for brann).</i>
2.2	<u>Litiumbatterier</u> - Finnes det egnet beredskapsutstyr for branntilløp i litiumbatterier - Hvilke rutiner er innført for opplæring av ansatte i sikker håndtering av litiumbatterier, både usorterte og som del av EE-avfall.	Brann- og eksplosjonsvernloven § 6 Avfallsforskriften § 11-5 tredje ledd (Litiumbatteri er farlig avfall, og det stilles krav til dokumentasjon av kompetanse til de som håndterer farlig avfall).
2.3	<u>Farlig stoff (brannfarlig væske og gass)</u> Oppbevares farlig stoff på anlegget? Hvis ja: - Er farlig stoff innmeldt til DSB? - Har virksomheten kartlagt risiko i forbindelse med håndtering av farlig stoff og foreligger risikokartleggingen skriftlig? - Er det satt opp skilt/merking som opplyser om brannfaren? - Har virksomheten rutiner for håndtering av eventuelle gassbeholdere? - Er det rutiner for håndtering av lekkasje av gass eller brannfarlig væske? - Er det gitt opplæring i håndtering av brannfarlig væske og gass og de farer disse stoffene kan utgjøre?	Forskrift om håndtering av farlig stoff §§7, 11, 12, første ledd, 14 og 15 første ledd bokstav a, i og § 20

3	Brannsikkerhet i byggverk, produksjon, transportmiddel eller annen innretning eller produkt	Referanser/lovhjemmel
	<i>Fylkesmennene stiller oftere krav til at ulike avfallsfraksjoner skal lagres innendørs for å hindre at avfallet spres til omgivelsene. Ifølge RISE vil dette kunne innebære en utfordring for brann- og redningsvesenet ifbm slokking. For disse tilfellen vil kontroll av brannsikkerheten i byggverket være viktig.</i> 3.1 <u>Forebyggende plikter for eieren av byggverk</u> • Har eier kjennskap til om bruken av byggverket er i henhold til gitte tillatelser etter plan- og bygningsloven? • Kan eier fremskaffe Ferdigattest og FDV- dokumentasjon for byggverket (herunder brannkonsept)? • Foreligger det bygningsmessige endringer som ikke er i tråd med tillatelsen? • Har eier informert bruker om kravene som gjelder for byggverket og alle egenskapene ved byggverket som har betydning for brannsikkerheten? 3.2 <u>Forebyggende plikter for bruker av byggverk/eier av avfallsanlegget:</u> • Har bruker sørget for at byggverket brukes i samsvar med kravene til brannsikkerhet? • Foreligger det evakueringsplaner og/eller beredskapsplaner? Be fremlagt dokumentasjon. • Har bruker rutiner for å unngå unødig risiko for brann, og sørge for at rømningsveiene opprettholder sin funksjon? • Har bruker rutiner for å informere eier om endringer, forfall og skader i byggverket, eller sikkerhetsinnretninger.	Brann- og eksplosjonsvernloven §§ 6 og 13, og forskrift om brannforebygging §§ 4,9 og 10. Brann- og eksplosjonsvernloven §§ 6 og 13, og forskrift om brannforebygging §§ 11 og 13
	3.3 <u>Branntekniske installasjoner i byggverket/anlegget (RISE 7.1.1 og 7.2.2)</u> • Har eier rutiner som sørger for at disse blir kontrollert og vedlikehold slik at de fungerer som forutsatt til enhver tid? • Kan eier fremlegge rutiner for ettersyn? • Er branntekniske installasjoner merket? • Er brannalarm/deteksjon- og eventuelle overvåkningssystemer prosjektert for faktisk bruk? • Hvor tidlig varsles det om brann ved branntilløp? Er det direktevarsling til 110-sentral eller annen vaktentral? • Hvordan er Alarmorganisering i objektet? (Alarmorganisering er samspillet mellom de tekniske og organisatoriske tiltak som iverksettes) <u>Deteksjon og overvåking i produksjonsutstyret (RISE, 7.1.2)</u> • Hvordan oppdages og håndteres varme objekter på produksjonslinjen? <u>Slokkesystemer-/utstyr (RISE, 7.2.3)</u> • Er slokkesystemer dimensjonert for typen avfallsfraksjoner og forventet brannbelastning? • Er det tilgjengelig (eks. håndslukkere i enkelte områder)?	Brann- og eksplosjonsvernlovens §§ 6 og 13 samt forskrift om brannforebygging §§ 4 og 5.

VEDLEGG 5 – OMGJØRING AV VEDTAK ETTER KLAGE



Oslo kommune Brann- og redningsetaten

[Navn]
[Adresse]
[Postnummer]

Dato:

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
[saksnr.] - [tall]

Saksbehandler:
[navn]

Arkivkode:

Omgjøring av vedtak om [fyll ut] etter klage Omgjøring av vedtak

Merk:

Denne malen har DERE som standard. Skal brevet til en privatperson, må du endre til DU.

Adresse:

Gnr./bnr.

Objekt:

Brann- og redningsetaten viser til tidligere korrespondanse i saken, sist [deres/vårt] brev datert [dato].

Vi har vurdert saken på nytt, og besluttet å omgjøre vårt vedtak om [fyll ut]. Dette vedtaket er datert [dato].

Begrunnelsen for dette er at [fyll ut]

Vedtak

Vårt vedtak om [fyll ut] datert [dato] omgjøres.

Begrunnelse for at vedtaket omgjøres

[Her må det skrives noe om nærmere om begrunnelsen for at vedtaket omgjøres, f.eks. at vi har fattet vedtak om tvangsmulkt før frist for gjennomføring av pålegget hadde utgått]

Dere kan klage på vedtaket

Dere kan klage på dette vedtaket innen tre uker fra dere mottar dette vedtaket.

Mer informasjon om retten til å klage, finner dere i vedlegget «Orientering om retten til å klage på et forvaltningsvedtak»

Klagen må dere merke med saksnummer [fyll ut], og sende til oss på e-post:
postmottak@bre.oslo.kommune.no

eller som brev til:
Brann- og redningsetaten
Arne Garborgs plass 1
0179 Oslo

Har dere spørsmål?

Ta gjerne kontakt med saksbehandler på telefon [fyll inn] eller e-post
postmottak@bre.oslo.kommune.no

Regelverk vi har brukt

- Retten til å klage på vedtaket følger av forvaltningsloven § 28 og brann- og eksplosjonsvernloven § 41 annet ledd
- Fristen for å klage på vedtaket, se forvaltningsloven §§ 29 og 30
- Om hvem klagen adresseres til, form og innhold, se forvaltningsloven § 32

Med vennlig hilsen

[Navn]
[stillingstittel]

[Navn]
[stillingstittel]

Kopi: (vurder om noen skal ha kopi – NB: kopimottaker må være part i saken)

Vedlegg: Orientering om retten til å klage på et forvaltningsvedtak



Brann- og redningsetaten
www.oslo.kommune.no/bre
postmottak@bre.oslo.kommune.no
Tlf: 21 80 21 80

Postadresse:
Arne Garborgs plass 1
0179 Oslo

Besøksadresse:
Arne Garborgs plass 1
Inngang fra Grubbegata

Organisasjonsnr.
876 820 102
Bankgiro
1315.01.01284

ORIENTERING OM RETTEN TIL Å KLAGE PÅ ET FORVALTNINGSVEDTAK

Klagerett <i>forvaltningsloven § 28, se også forvaltningsloven § 2</i>	Vedtaket kan påklages av en part, eller annen med rettslig klageinteresse. Part er en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. Vanligvis adressat for vedtaket. For å ha rettslig klageinteresse må vedkommende ha en viss tilknytning til saken, og interesser av en slik art og styrke at det er rimelig å få vedtaket overprøvd.
Klageorgan <i>forvaltningsloven § 28 og § 33</i>	Vedtak kan påklages til Oslo kommunes klagenemd. En eventuell klage sendes til Brann- og redningsetaten.
Klagefrist <i>forvaltningsloven § 29 og § 30</i>	Klagefristen er 3 uker fra du mottar vedtaket. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt før fristen går ut. Du bør oppgi dato for når du mottok vedtaket. Dersom du oversitter klagefristen kan vi avvise klagen. Du kan søke om å få forlenget klagefristen, men da må du oppgi årsaken til at du ønsker dette.
Innhold i klagen <i>forvaltningsloven § 32</i>	Det må presiseres: - hvilket vedtak det klages over - årsaken til at du klager - den eller de forandringene du ønsker - eventuelt andre opplysninger som kan ha betydning for vurderingen av klage Klagen må undertegnes
Utsetting av gjennomføringen av vedtaket <i>forvaltningsloven § 42</i>	Selv om du har klagerett, skal vedtaket vanligvis gjennomføres straks. Du kan imidlertid søke om å få utsatt gjennomføringen av vedtaket inntil klagefristen er utløpt eller klagen er avgjort. Brann- og redningsetatens avgjørelse på søknad om utsatt iverksettelse kan ikke påklages. Oslo kommunes klagenemd kan imidlertid på selvstendig grunnlag ta stilling til spørsmålet om utsatt iverksettelse.
Retten til å se dokumenter i saken og til å kreve veiledning <i>forvaltningsloven § 11, § 18 og § 19</i>	Med visse begrensninger har du rett til å se dokumentene i saken. Reglene om dette finnes i forvaltningsloven § 18 og § 19. Du må i tilfelle ta kontakt med Brann- og redningsetaten som vil gi nærmere veiledning om adgangen til å klage, om fremgangsmåte og om reglene for saksbehandling.
Kostnader ved omgjøring av vedtaket <i>forvaltningsloven § 36</i>	Hvis vedtaket er blitt endret til din fordel, kan du etter forvaltningsloven ha krav på å få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket.

VEDLEGG 6 – OMGJØRING AV VEDTAK UTEN KLAGE



Oslo kommune Brann- og redningsetaten

[Navn]
[Adresse]
[Postnummer]

Dato:

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
[saksnr.] - [tall]

Saksbehandler:
[navn]

Arkivkode:

Omgjøring av vedtak om [fyll ut] uten klage **Omgjøring av vedtak etter fvl. § 35 første ledd**

Merk:

Denne malen har DERE som standard. Skal brevet til en privatperson, må du endre til DU.

Adresse:

Gnr./bnr.

Objekt:

Brann- og redningsetaten viser til tidligere korrespondanse i saken, sist [deres/vårt] brev datert [dato].

Vi har vurdert saken på nytt, og besluttet å omgjøre vårt vedtak om [fyll ut]. Dette vedtaket er datert [dato].

Begrunnelsen for dette er at [fyll kort ut]

Vedtak

Vårt vedtak om [fyll ut] datert [dato] omgjøres.

Begrunnelse for at vedtaket omgjøres

[Her må det skrives noe om nærmere om begrunnelsen for at vedtaket omgjøres uten klage, f.eks. at vi har fattet vedtak om tvangsmulkt før frist for gjennomføring av pålegget hadde utgått]

Dere kan klage på vedtaket

Dere kan klage på dette vedtaket innen tre uker fra dere mottar dette vedtaket.

Mer informasjon om retten til å klage, finner dere i vedlegget «Orientering om retten til å klage på et forvaltningsvedtak»

Klagen må dere merke med saksnummer [fyll ut], og sende til oss på e-post:
postmottak@bre.oslo.kommune.no

eller som brev til:
Brann- og redningsetaten
Arne Garborgs plass 1
0179 Oslo

Har dere spørsmål?

Ta gjerne kontakt med saksbehandler på telefon [fyll inn] eller e-post
postmottak@bre.oslo.kommune.no

Regelverk vi har brukt

- Om omgjøring av vedtak som Brann- og redningsetaten har fattet, se forvaltningsloven § 35 første ledd
- Retten til å klage på vedtaket følger av forvaltningsloven § 28 og brann- og eksplosjonsvernloven § 41 annet ledd
- Fristen for å klage på vedtaket, se forvaltningsloven §§ 29 og 30
- Om hvem klagen adresseres til, form og innhold, se forvaltningsloven § 32

Med vennlig hilsen

[Navn]
[stillingstittel]

[Navn]
[stillingstittel]

Kopi: (vurder om noen skal ha kopi – NB: kopimottaker må være part i saken)

Vedlegg: Orientering om retten til å klage på et forvaltningsvedtak



Brann- og redningsetaten
www.oslo.kommune.no/bre
postmottak@bre.oslo.kommune.no
Tlf: 21 80 21 80

Postadresse:
Arne Garborgs plass 1
0179 Oslo

Besøksadresse:
Arne Garborgs plass 1
Inngang fra Grubbegata

Organisasjonsnr.
876 820 102
Bankgiro
1315.01.01284

ORIENTERING OM RETTEN TIL Å KLAGE PÅ ET FORVALTNINGSVEDTAK

Klagerett <i>forvaltningsloven § 28, se også forvaltningsloven § 2</i>	Vedtaket kan påklages av en part, eller annen med rettslig klageinteresse. Part er en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. Vanligvis adressat for vedtaket. For å ha rettslig klageinteresse må vedkommende ha en viss tilknytning til saken, og interesser av en slik art og styrke at det er rimelig å få vedtaket overprøvd.
Klageorgan <i>forvaltningsloven § 28 og § 33</i>	Vedtak kan påklages til Oslo kommunes klagenemd. En eventuell klage sendes til Brann- og redningsetaten.
Klagefrist <i>forvaltningsloven § 29 og § 30</i>	Klagefristen er 3 uker fra du mottar vedtaket. Det er tilstrekkelig at klagen er postlagt før fristen går ut. Du bør oppgi dato for når du mottok vedtaket. Dersom du oversitter klagefristen kan vi avvise klagen. Du kan søke om å få forlenget klagefristen, men da må du oppgi årsaken til at du ønsker dette.
Innhold i klagen <i>forvaltningsloven § 32</i>	Det må presiseres: - hvilket vedtak det klages over - årsaken til at du klager - den eller de forandringene du ønsker - eventuelt andre opplysninger som kan ha betydning for vurderingen av klage Klagen må undertegnes
Utsetting av gjennomføringen av vedtaket <i>forvaltningsloven § 42</i>	Selv om du har klagerett, skal vedtaket vanligvis gjennomføres straks. Du kan imidlertid søke om å få utsatt gjennomføringen av vedtaket inntil klagefristen er utløpt eller klagen er avgjort. Brann- og redningsetatens avgjørelse på søknad om utsatt iverksettelse kan ikke påklages. Oslo kommunes klagenemd kan imidlertid på selvstendig grunnlag ta stilling til spørsmålet om utsatt iverksettelse.
Retten til å se dokumenter i saken og til å kreve veiledning <i>forvaltningsloven § 11, § 18 og § 19</i>	Med visse begrensninger har du rett til å se dokumentene i saken. Reglene om dette finnes i forvaltningsloven § 18 og § 19. Du må i tilfelle ta kontakt med Brann- og redningsetaten som vil gi nærmere veiledning om adgangen til å klage, om fremgangsmåte og om reglene for saksbehandling.
Kostnader ved omgjøring av vedtaket <i>forvaltningsloven § 36</i>	Hvis vedtaket er blitt endret til din fordel, kan du etter forvaltningsloven ha krav på å få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket.

VEDLEGG 7 – PÅLEGG OM RETTING

>> VEDLEGG 7 – PÅLEGG OM RETTING_MAL.DOCX (20,2KB)

[Navn på virksomheten]

Dato:

v/ [daglig leder/eier/ansvarlig for virksomheten]

[Adresse]

[Postnr.] [Poststed]

Vår ref.

Pålegg om å rette avvik

Den [dato] gjennomførte vi tilsyn ved [virksomhetens navn, avdeling, sted/adresse].

I tilsynsrapporten sendt dere [dato] er det gitt en utfyllende beskrivelse av avvikene. Samtidig er det orientert om plikten til snarest å rette opp avvik som er beskrevet i rapporten. Bekreftelse på utført retting av avvikene skulle sendes oss innen [dato][eventuelt plan for retting dersom retting av avviket tar lang tid].

Idet vi ikke kan se å ha mottatt tilbakemelding fra dere innen fristen, har vi vurdert det som nødvendig å pålegge retting av avvikene for å øke brannsikkerheten.

Hjemmel

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven¹ § 37, 1.ledd pålegges [navn på eier/daglig leder/ansvarlig for virksomheten] å rette følgende avvik:

1. Avvik 1 (eksempel: Mangelfull risikovurdering)....innen [dato]
2. Avvik 2 (eksempel: Manglende brannteknisk vurdering av byggverket)....innen [dato]
3. Avvik 3 (eksempel: Manglende dokumentasjon på kontroll av brannalarmanlegg)....innen [dato]

(En overordnet beskrivelse av avvikene bør hentes fra tilsynsrapporten og gjentas i pålegget)

Klageadgang

Dette vedtaket kan påklages til [særskilt klageorgan/kommunestyret] innen tre uker fra mottakelsen av dette brev, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 41, 2.ledd ledd og forvaltningsloven² § 28, 2.ledd.

Eventuell klage sendes til brann- og redningsvesenet i kommunen.

Videre orienteres det om adgangen til å be om utsatt iverksettelse inntil en eventuell klage er ferdigbehandlet, jf. forvaltningsloven § 42.

Varsel om tvangsmulkt

Det varsles om at vi vil vurdere illeggelse av tvangsmulkt jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 39 hvis pålegget ikke er gjennomført innen fastsatt frist [dato]. Tvangsmulkten er vanligvis løpende og utgjør i størrelsesorden fra [kr. 1.000 til kr. 5.000] pr. dag, avhengig av hvor alvorlig avviket er.

¹ Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) av 14. juni 2002 nr. 20

² Lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Kontaktperson i denne saken [navn - ansvarlig medarbeider i brann- og redningsvesenet], som nås på [e-post-adresse og tlf nr]

Med hilsen

[Navn leder]

[Tittel]

[Navn saksbehandler]

[Tittel]

Kopi: [berørte parter som eier, virksomhetsleder, verneombud m.fl.]

Domsavsigelse Dagsmulkt - Trondheim

Når det gjelder nivået på dagmulkten, 1 000 kroner per dag, viser retten til forklaringen (...). 1 000 kroner er opplyst å være et slags «standard minstebeløp» i slike saker i Trondheim. Etter omstendighetene settes dagmulkten høyere og kun helt unntaksvis settes den lavere. Retten kan ikke se at dette er en urimelig praksis. I Oslo er det opplyst at praksis er 1000-5000 kroner per dag. Selskapene har selv anført at de vil bli påført store kostnader ved å utbedre i henhold til planen fra (...). Det er ikke fremlagt nærmere dokumentasjon, men retten legger til grunn som et forsiktig anslag at det vil være snakk om flere hundre tusen kroner. Under henvisning til dette og hvordan retten ser på alvorligheten av forholdene, kan retten verken se at mulkten fremstår som vilkårlig eller urimelig høy.

Etter en helhetlig vurdering av de ovennevnte forhold, kan retten ikke konkludere med noe annet enn at tvangsmulkten i denne saken har vært hensiktsmessig, fornuftig og rimelig. Det er først etter at mulkten ble ilagt at det kan spores noe fremgang i arbeidet med å bringe eiendommene til forskriftsmessig stand når det gjelder brannsikkerhet. Mulkten har følgelig hatt den tilsiktede preventive effekt.

DSBs vedtak fremstår som grundig og med gode vurderinger. Tilfellet i denne saken ligger etter rettens syn markert unna de tilfeller hvor det vil være aktuelt for domstolene å sette til side et vedtak som grovt urimelig.

VEDLEGG 8 – ANSVAR FOR TVANGSMULKT VED EIERSKIFTE



Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap

Vår saksbehandler
Anita Rasmussen Kronlund, tlf. +47 33 41 29 19

Dokumentdato
11.06.2021

Deres dato

1 av 3

Vår referanse
2021/3921 KRAN

Deres referanse

SORTLAND KOMMUNE / SUORTTÁ SOUHKAN
Att. Kommuneadvokat Knut Erik Marthinussen Harjang
Postboks 117
8401 SORTLAND

Ansvar for tvangsmulkt ved eierskifte

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til e-post av 12. mai 2021 hvor det stilles spørsmål til hvem som har ansvar for tvangsmulkt ved eierskifte.

Bakgrunn og konklusjon

Det opplyses at kommunen, med bakgrunn i tilsyn med brann sikkerheten jf. brann- og eksplosjonsvernloven¹ § 13 og forskrift om brannforebygging², har ilagt tvangsmulkt³ pga. manglende oppfylling av pålegg. Pålegget og tvangsmulkten er adressert eier av eiendommen på tidspunktet for pålegget. DSB forstår det dithen av verken pålegget (vedtak om retting) eller tvangsmulktvedtaket er påklaget.

Videre opplyses det at eiendommen har skiftet eier. DSB oppfatter hendelsesforløpet dithen at pålegget⁴ ikke er rettet opp av ansvarlig eier på tidspunktet for eierskiftet. Konsekvensen er at tvangsmulkten for manglende retting av pålegg fortsetter å løpe – over i perioden etter eierskifte.

Spørsmålet er hva som er den korrekte fremgangsmåte for videre oppfølging av pålegget og tvangsmulkten.

Konklusjon:

På spørsmål om kommunen kan inndrive tvangsmulkten fra første eier for perioden fram til eierskiftet, er svaret ja. Dette forutsetter at overdragelsen av eiendommen har skjedd etter at fristen til å etterkomme pålegget er utløpt. Juridisk teori angir imidlertid at det i slike tilfeller – etter omstendighetene – kan være rimelig å ettergi tvangsmulkten.

Når det gjelder spørsmålet om pålegg og tvangsmulkt, fremmet overfor tidligere eier, automatisk anses å gjelde også overfor ny eier – er svaret nei. Dette følger av kravet til individualisering. Det er nødvendig med en ny vurdering og eventuelt nytt pålegg overfor ny eier. Om hjemmelen til å forby bruk av eiendommen vises det til vurderingen under.

Vurdering av problemstillingene fremgår under.

¹ Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) LOV-2002-06-14-20

² Forskrift om brannforebygging FOR-2015-12-17-1710

³ Jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 39

⁴ Fremgår ikke av e-posten fra Harjang hva det faktiske pålegg om retting er (dvs. hvilke konkrete regelbrudd som foreligger)

Postadresse
Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap

Postboks 2014
3103 Tønsberg

Kontoradresse
Rambergveien 9
3115 Tønsberg

E-post
postmottak@dsb.no

Telefon
33 41 25 00

Internett
www.dsb.no

Telefaks
33 31 06 60

Organisasjonsnummer
974 760 983

Tvangsmulkt som reaksjonsform for forvaltningen

Tvangsmulkt er en reaksjon som er hjemlet i flere lover enn brann- og eksplosjonsvernloven, og som *anvendes av forvaltningen som sådan*. Redegjørelsen under har dermed sitt utgangspunkt i juridisk teori om forvaltningssanksjoner, og er ikke særegen for bruk av hjemmelen i brann- og eksplosjonsvernloven § 39.

Bruken av tvangsmulkt kan variere noe mellom de enkelte forvaltningsorgan avhengig av den konkrete hjemmelen og interne rutiner (veiledning) for når regelbruddene er av en slik karakter at tvangsmulkt skal eller kan anvendes. Interne veiledninger og rutiner innad i forvaltningen vil på denne måten bidra til likebehandling på tvers av fylkes- og kommunegrenser. Det vises i denne forbindelse til *veileder for brann- og redningsvesenets tilsyn med særskilte brannobjekter* på DSB.no.⁵

Tvangsmulkt ved eierskifte er ikke omtalt i DSB sin veileder. Redegjørelsen under vil derfor inngå i neste versjon.

Vedtak om retting og vedtak om tvangsmulkt er individuelle plikter

Pålegg om utbedring av brannsikkerheten er ilagt gjennom enkeltvedtak, og en individuell plikt.⁶ Brann- og eksplosjonsvernloven § 39 fastslår at:

I pålegg etter denne loven kan det fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag/uke/måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfylling av pålegget, inntil pålegget er oppfylt.

Tvangsmulkten fastsettes for å sikre etterlevelse av individuelle plikter jf. et forutgående pålegg.⁷

Kravet til individualisering innebærer at pålegg om retting og tvangsmulkt - fremmet overfor tidligere eier – ikke gjelder ny eier. Det er nødvendig med en ny vurdering og eventuelt nytt pålegg overfor ny eier/adressat.

Det naturlige er at brann- og redningsvesenet gjennomfører et nytt tilsyn, overfor ny eier – og utarbeider en oppdatert tilsynsrapport som redegjør for manglende etterlevelse av brannsikkerheten. Eventuelt nytt pålegg og tvangsmulkt betinger at heller ikke ny eier følger opp tilsynsrapporten fra brann- og redningsvesenet.

Adressaten må ha rettslig mulighet til oppfyllelse av pålegget

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 6 er *eier* ansvarlig for brannsikkerheten i bygget. Eier kan være en virksomhet (selskap) – jf. loven § 19. Vi legger til grunn at eier i denne saken er en fysisk og ikke juridisk person (selskap mv).

I juridisk teori henvises det til at adressaten må ha en *faktisk og rettslig mulighet til å oppfylle pålegget*.⁸ Dette har direkte sammenheng med formålet med tvangsmulkt – å *legge press* på adressaten. Uten faktisk og rettslig mulighet til å følge pålegget, vil *presset* bli meningsløst. Dersom adressaten ikke lenger

⁵ <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veileder-for-brann-og-redningsvesenets-tilsyn-med-sarskilte-brannobjekt--13---midlertidig-utgave/>

⁶ Om enkeltvedtak vises det til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b

⁷ Bjørn O. Berg; Forvaltningssanksjoner – Universitetsforlaget 2005, kapittel 17.2.2

⁸ Se Bjørn O. Berg kapittel 18.2.3 – side 366

har rettslig rådighet over det objektet som tvangsmulkt-vedtaket er knyttet til - eksempelvis fordi objektet er solgt - kan ikke avhender (tidligere eier) i utgangspunktet gjøres ansvarlig, selv om denne var opphav til vedtaket.⁹

Når overdragelsen av eiendommen skjer *etter at fristen til å etterkomme pålegget er utløpt* (som her) kan kommunen likevel inndrive tvangsmulkten fra første eier for perioden fram til eierskiftet. Bjørn O. Berg (side 402)¹⁰ viser imidlertid til at det i slike tilfeller – etter omstendighetene - kan være rimelig å ettergi tvangsmulkten. Fullmakt til behandling av en eventuelle søknad om frafallelse av tvangsmulkt er tillagt DSB som sentral tilsynsmyndighet jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 39.

Berg viser videre til at det kan synes urimelig at den som har forårsaket pålegget skal slippe unna gjennom å overdra objektet som pålegget knytter seg til. Et alternativ kan være at brann- og redningsvesenet, med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 37 annet ledd pålegger nåværende eier helt eller delvis forbud mot *bruk av byggverk*, slik at eiendommen kan stilles til disposisjon for utbedring. Dette vil sikre tidligere eier adgang til å kunne gjennomføre pålegget. Dette kan være i ny eiers interesse – idet alternativet er at ny eier selv må forestå utbedringen.

Hjemmelen til å forby bruk av en eiendom kommer imidlertid til anvendelse kun ved grovere overtredelse, der hvor risikoen for brann er høy og konsekvensen for liv, helse, miljø og materielle verdier er stor.¹¹

Med hilsen
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Brann og redning

Dag Rune Omland
Seksjonssjef

Anita Rasmussen Kronlund
juridisk utredningsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift.

⁹ Se Bjørn O. Berg kapittel 18.2.3 - side 367

¹⁰ Forvaltningssanksjoner – Universitetsforlaget 2005

¹¹ Se veileder for brann- og redningsvesenets tilsyn kapittel 7.8



Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap

DSB
Rambergveien 9
Postboks 2014
3103 Tønsberg

Tlf: 33 41 25 00

postmottak@dsb.no
www.dsb.no



/DSBNorge



@dsb_no



dsb_norge



dsbnorge

HR 2443

ISBN 978-82-7768-517-5

Versjon 5 – august 2022