

Brunavarnir í íbúðum

Tillögur samráðsvettvangs um úrbætur á brunavörnum í húsnaði þar sem fólk hefur búsetu í kjölfar brunans við Bræðraborgarstíg 1

Tillögur afhentar:
Félags- og barnamálaráðherra
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra
Fjármála- og efnahagsráðherra

Mynd: Kristinn Magnússon



„Reykjarmökk lagði yfir vesturborgina þegar hús við Bræðraborgarstíg brann í júní. Þrír létust og harmleikurinn vakti mikla umfjöllun um aðbúnað verkafólks og eftirlit með brunavörnum. Rannsakendur komust að þeirri niðurstöðu að líklega hefði verið kveikt í á tveimur stöðum. Fjöldi herbergja hefði verið meiri en teikningar gerðu ráð fyrir og húseigandi átti að sækja um byggingarleyfi fyrir breyttri notkun.“

visir.is

Efnisyfirlit

Samráðsvettvangur um brunavarnir í íbúðarhúsnæði.....	4
Samantekt	5
Ekki er tryggt til að allar íbúðir standist kröfur um brunavarnir.....	8
Bræðraborgarstígur 1	9
Rannsókn HMS á brunanum við Bræðraborgarstíg	9
Tillögur um úrbætur á brunavörnum í íbúðum	11
I. Brunavarnir við undirbúning mannvirkjagerðar.....	12
II. Brunavarnir á framkvæmdatíma.....	13
III. Mannvirki í notkun.....	14
IV. Breytingar á líftíma mannvirkis.....	16
V. Aðrir þættir	17
Sérstakur áhættuþáttur: Eldri timburhús	17
Sérstakur áhættuþáttur: Óleyfisbúseta í atvinnuhúsnæði.....	18
Sektarheimildir og aðgangur eftirlitsaðila að húsnæði	19
Hvatar til brunavarna í gegnum brunatryggingar	20
Yfirlit yfir tillögur.....	21

Að beiðni félags- og barnamálaráðherra hefur Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) unnið að gerð tillagna um úrbætur í brunavörnum í íbúðum og öðru húsnæði þar sem fólk hefur búsetu. Tillögurnar byggja annars vegar á niðurstöðu rannsóknar HMS á brunanum við Bræðraborgarstíg 1 þann 25. júní 2020 og hins vegar á niðurstöðu vinnuhóps HMS um óleyfisbúsetu. Bæði skýrsla HMS um brunann og minnisblað vinnuhópsins eru meðfylgjandi tillögum þessum.

Fljótt var ljóst að umfjöllunarefnið næði til málefnasviða fleiri ráðuneyta en félagsmálaráðuneytis. Þannig voru m.a. til umræðu lög um brunavarnir nr. 75/2000 og lög um mannvirki nr. 160/2010 sem heyra undir félagsmálaráðuneytið og lög um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018 sem heyra undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. Þá nær umfjöllunarefnið einnig til stjórnáslu sveitarfélaga í byggingarmálum, eldvarnareftirlits og að einhverju leyti skipulagsmála.

Í ljósi þessa var ákveðið að óska eftir aðkomu hagsmunaaðila að tillögugerðinni í samráðsvettvangi um brunavarnir í íbúðarhúsnæði og skila þeim tillögum til allra hlutaðeigandi ráðuneyta sem og Sambands íslenskra sveitarfélaga til frekari úrvinnslu. Óskað var eftir tilnefningum frá Alþýðusambandi Íslands, frá slökkviliðum var óskað eftir fulltrúum Landssambands slökkviliðs- og sjúkraflutningarmanna, Félags slökkviliðsstjóra á Íslandi og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. Frá sveitarfélögum var óskað eftir fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, félagi byggingarfulltrúa, byggingarfulltrúaembættis Reykjavíkurborgar og skipulagsfulltrúaembættis Akureyrarbæjar. Þá var óskað eftir fulltrúa Þjóðskrár Íslands og Samtaka fjármálafyrirtækja vegna váttryggingafélaga. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun átti jafnframt fulltrúa og stýrði aðstoðarforstjóri HMS vinnu samráðsvettvangsins.

Samráðsvettvangur um brunavarnir í íbúðarhúsnæði

Alþýðusamband Íslands:

Anna Gunnhildur Ólafsdóttir sviðsstjóri félags- og þróunarviðs Eflingar

Byggingarfulltrúaembætti Reykjavíkur:

Nikulás Úlfar Mátsson byggingarfulltrúi í Reykjavík

Félag byggingarfulltrúa:

Jón Ben Einarsson formaður

Félag slökkviliðsstjóra á Íslandi:

Pétur Pétursson formaður

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun

Anna Guðmunda Ingvarsdóttir
aðstoðarforstjóri,
Hermann Jónasson forstjóri,
Þorlákur Snær Helgason sérfræðingur á
brunavarnasviði

Landssamband slökkviliðs og sjúkraflutningarmanna:

Magnús Smári Smáráson formaður

Samband íslenskra sveitarfélaga:

Guðjón Bragason sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Samtök fjármálafyrirtækja:

Elín Þórunn Eiríksdóttir framkvæmdastjóri
tjónasviðs Sjóvárr

Skipulagsfulltrúaembætti Akureyrarbæjar:

Pétur Ingi Haraldsson sviðsstjóri skipulagssviðs

Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins:

Jón Viðar Matthíasson slökkviliðsstjóri

Þjóðskrá Íslands:

Birta Austmann Bjarnadóttir deildarstjóri

Samantekt

Í lögum og reglugerðum er kveðið með margvíslegum hætti á um kröfur um brunavarnir í mannvirkjum sem ætlað er að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi. Mismunandi kröfur eru gerðar til húsnæðis eftir notkun og þær skilgreindar eftir því hvort sofið sé í húsinu, hvort einstaklingar sem þar dvelja þekki flóttaleiðir og hvort þeir komist út úr húsinu eða á öruggan stað af sjálfsdáðum verði eldsvoði. Nútímakröfur um brunavarnir voru fyrst skilgreindar í lögum og reglugerðum hér á landi rétt fyrir aldamót og regluverkið mun yngra en margir átta sig á. Stór hluti þeirra íbúða sem nú eru í notkun var byggður fyrir þann tíma og myndi ekki uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til brunavarna í dag. Taka því margir óafvitandi áhættu með líf sitt og fjölskyldu sinnar, heilsu, eignir og umhverfi með ófullnægjandi brunavörnum á heimilum sínum. Hins vegar eru líkur til þess að flestir myndu gera hvað þeir geta til að minnka þá áhættu væru þeir meðvitaðir um hana.

Mikilvægt er að fræða almenning um brunavarnir á heimilum, hvaða kröfur eru gerðar og hvernig íbúðir uppfylla þær kröfur. Einnig þarf að fræða eigendur húsnæðis, framkvæmdaraðila og fagaðila um það regluverk sem gildir við breytingar á húsnæði og/eða notkun þess og skapa umhverfi sem miðar að því að tryggja mun betri fylgni við reglurnar. Þar er bæði horft til þess að skapa hvata sem og að auka heimildir eftirlitsaðila til þess að krefjast úrbóta, leggja á viðurlög og til aðgangs til að framkvæma eftirlit. Eldri timburhús og óleyfisbúseta í atvinnuhúsnæði eru sérstakir áhættuþættir sem rétt er að bregðast við með sértækum aðgerðum. Sérstaklega er horft til aukinnar hagnýtingar stafrænna lausna og betri upplýsinga um notkun íbúða t.a.m. hvað varðar útleigu og búsetu.

Samráðsvettvangur um brunavarnir í íbúðum telur að draga megí mikinn lærdóm af brunanum við Bræðraborgarstíg 1 og leggur til í því skyni fram 13 tillögur til úrbóta og eru þær eftirfarandi:

- 1. Vitundarvakning meðal almennings um stöðu brunavarna á heimili sínu**
- 2. Í opinberu byggingareftirliti verði skilgreindar sérstakar stöðuskoðanir byggingarfulltrúa og slökkviliðs vegna brunavarna**
- 3. Tryggt verði að íbúðarhúsnæði sé ekki tekið í notkun án þess að fram hafi farið öryggisúttekt, fyrir eða samhliða lokaúttekt.**
- 4. Leigusali geri við upphaf leigusambands grein fyrir brunavörnum í leigusamningi skv. niðurstöðu ástandsskoðunar**
- 5. Skráningarskylda leigusamninga verði lögfest og mismunandi tegundir útleigu skilgreindar**
- 6. Endurskoðaðar verða heimildir til fjöldaskráningar lögheimilis/aðseturs í íbúðarhúsnæði**
- 7. Samhliða innleiðingu á flokkun mannvirkja verði ráðist í fræðsluáttak um tilkynningaskyldar og byggingarleyfisskyldar framkvæmdir með áherslu á brunavarnir**
- 8. Skilgreindir verði hvatar fyrir eigendur íbúðarhúsnæðis sem ráðist hafa í framkvæmdir í húsnæðinu án þess að afla byggingarleyfis eða tilkynna framkvæmdina þegar þar var skylt til þess að gera svo.**
- 9. Sérstakt átaksverkefni HMS, byggingarfulltrúa og slökkviliðs vegna eldri timburhúsa**
- 10. Óleyfisbúseta verði kortlögð með ítarlegum hætti**
- 11. Metið verði hvort og í hvaða mæli heimila skuli með lögum tímabundna aðsetursskráningu og búsetu í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir kröfur um öryggi**
- 12. Endurskoðaðar verði heimildir slökkviliðs og byggingarfulltrúa til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögum og til aðgangs að íbúðarhúsnæði til eftirlits.**
- 13. Lög um brunatryggingar verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar m.a. með í huga að útbúa hvata til brunavarna í gegnum brunatryggingar.**

Brunavarnir í íbúðarhúsnæði

Brunavarnir eru samheiti yfir eldvarnir, starfsemi slökkviliðs og aðrar aðgerðir einstaklinga og fyrirtækja sem kveðið er á um í lögum um brunavarnir nr. 75/2000.

Eldvarnir eru allar fyrirbyggjandi aðgerðir sem miða að því að koma í veg fyrir eldsvoða eða hindra útbreiðslu elds.

Um brunavarnir í íbúðarhúsnæði er m.a. fjallað í

- lögum um brunavarnir nr. [75/2000](#),
- reglugerð nr. [723/2017](#) um eldvarnir og eldvarnareftirlit og
- 9. hluta byggingarreglugerðar nr. [112/2012](#) um varnir gegn eldsvoða.



Í lögum um brunavarnir segir að **markmið laganna sé að vernda líf og heilsu manna**, eignir og umhverfi með því að **tryggja fullnægjandi eldvarnareftirlit, forvarnir og viðbúnað við eldsvoðum** og mengunaróhöppum á landi.

Í reglugerð um eldvarnir og eldvarnareftirlit segir að **markmið hennar sé að vernda líf og heilsu**, umhverfi og eignir með því að **gera kröfur um fyrirbyggjandi brunavarnir, rekstur þeirra og tryggja fullnægjandi eldvarnareftirlit**.

Í 9. hluta byggingarreglugerðar segir að **meginmarkmið reglugerðarinnar** þegar kemur að vörnum gegn eldsvoða sé að **byggingar og önnur mannvirki skuli vera þannig hönnuð og byggð að öryggi fólks, dýra, umhverfis, menningarverðmæta og eigna gagnvart bruna sé ávallt tryggt**. Þá skuli þessu **öryggi viðhaldið** allan þann tíma sem mannvirkið stendur og jafnframt skuli tryggt eins og framast er unnt að brunni eða niðurrif mannvirkis valdi sem minnstum spjöllum á umhverfinu.

Brunahönnun er lykilþáttur í brunavörnum. Meginmarkmið með brunahönnun eru:

1. Að tryggja að þeir sem inni eru geti **yfirgefið mannvirkið** í eldsvoða og að **öryggi björgunarliðs** sé fullnægjandi.
2. Að **burðargeta** mannvirkisins haldi í tiltekinn tíma í bruna og útbreiðsla elds og reyks innan þess sé takmörkuð.
3. Að hætta á **útbreiðslu elds** til nálægra mannvirkja sé takmörkuð sem og hætta á að eldur geti borist til mannvirkisins frá umhverfinu.
4. Að **umhverfisáhrif** vegna bruna verði innan ásættanlegra marka.
5. Að gerðar séu fullnægjandi ráðstafanir til að hægt sé að **uppgötva og slökkva eld** í mannvirki og tryggja öflun slökkvivatns.
6. Að **byggingarefni**, innréttingar og húsbúnaður séu valin með það í huga að sem minnstar líkur séu á því að eldur kvikni og eitruður reykur myndist við bruna.

Brunavarnir ákvarðast af **notkun mannvirkis** með tilliti til öryggis fólks. Sex notkunarflokkar mannvirkja ákvarðast af því:

- **hvort sofið er innan mannvirkjanna,**
- **hvort fólk sem þar er þekkir flóttaleiðir innan þeirra og**
- **hvort það geti sjálft bjargað sér út úr mannvirkinu við eldsvoða**

Flokkur	Dæmi um notkun	Sofið	Þekkjast flóttaleiðir	Geta bjargað sér
1.	Mannvirki þar sem ekki er gert ráð fyrir að fólk geti gisti. Fólk þekkir flóttaleiðir og er almennt fært um að bjarga sér sjálft út úr mannvirkinu eða á öruggt svæði við eldsvoða. Mannvirki þar sem fólk starfar líkt og atvinnuhúsnæði, iðnaðarhúsnæði, lager, skrifstofur, smærri verslanir o.fl.	Nei	Já	Já
2.	Mannvirki eða rými þar sem gert er ráð fyrir að fólk geti safnast saman. Ekki gert ráð fyrir að fólk gisti. Fólk ekki nægjanlega kunnugt umhverfinu til að þekkjast flóttaleiðir en er almennt fært um að bjarga sér sjálft út eða á öruggt svæði við eldsvoða Mannvirki þar sem gert er ráð fyrir að fólk geti safnast saman líkt og fyrirlestrasalir, kirkjur, kvikmyndahús, veitingastaðir, íþróttasalir, vöruhús, stærri verslanir o.fl.	Nei	Nei	Já
3.	Mannvirki eða rými þar sem gert er ráð fyrir að fólk gisti. Fólk þekkir flóttaleiðir og er almennt fært um að bjarga sér sjálft út eða á öruggt svæði við eldsvoða. Mannvirki þar sem fólk býr líkt og einbýlishús og fjölbýlishús, frístundahús og einstök gistiherbergi, þ.m.t. heimagisting. Ef gestafjöldi er yfir 10 manns telst húsnæðið í notkunarflokki 4.	Já	Já	Já
4.	Mannvirki eða rými þar sem gert er ráð fyrir að fólk gisti. Fólk er ekki allt nægjanlega kunnugt umhverfinu til að þekkjast flóttaleiðir en er almennt fært um að bjarga sér sjálft út eða á öruggt svæði við eldsvoða. Mannvirki þar sem gisting er boðin líkt og hótél og aðrir gististaðir, frístundahús og skálar til útleigu og húsnæði þar sem boðin er tilfallandi gisting, þ.m.t. í skólum og vinnubúðum.	Já	Nei	Já
5.	Mannvirki eða rými þar sem fólk er ekki fært um að bjarga sér sjálft út eða á öruggt svæði við eldsvoða. Mannvirki sem hýsir meðferðar- og legudeildir sjúkrahúsa, vöggustofur, íbúðir og stofnanir fyrir aldraða eða fatlaða, leikskólar og yngstu deildir grunnskóla	Já	Nei	Nei

6.	Mannvirki eða rými þar sem einhverjir eru lokaðir inni og ekki færir um að bjarga sér sjálft út eða á öruggt svæði við eldsvoða. Mannvirki sem hýsa fangelsi, lokaðar deildir á sjúkrahúsum og aðrir staðir þar sem menn eru lokaðir inni	Já	Nei	Nei
----	--	----	-----	-----

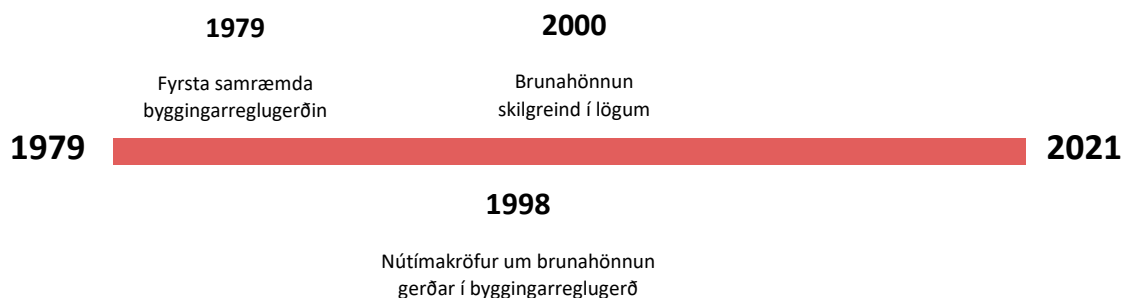
Það er því á grundvelli notkunar samkvæmt framangreindum notkunarflokkum sem brunavarnir eru ákvarðaðar, þ.m.t. hvernig fullnægjandi eldvarnareftirlit er skilgreint, hverjar forvarnir skulu vera, með hvaða hætti viðbúnaður við eldsvoðum er tryggður, hvaða kröfur er gerðar um fyrirbyggjandi brunavarnir, hvernig mannvirki skulu hönnuð og byggð út frá brunavörnum.

Í þessari skýrslu er einkum til umfjöllunar notkunarflokkur 3, þ.e. íbúðarhúsnæði, en jafnframt er komið inn á notkunarflokk 1 þegar atvinnuhúsnæði er nýtt sem íbúðarhúsnæði og notkunarflokk 4 þar sem gistihús og vinnubúðir eru í útleigu til lengri tíma og þegar gestafjöldi í íbúðarhúsnæði fer yfir 10 manns. Rétt er að áréttta að sú umfjöllun sem hér fer á eftir og tillögugerðin sem slík tekur ekki sérstaklega til frístundabyggðar, meðferðarheimila, íbúða og stofnana fyrir aldrað og fatlað fólk, fangelsa eða lokaðra deilda á sjúkrahúsum.

Ekki er tryggt til að allar íbúðir standist kröfur um brunavarnir

Eðli málsins samkvæmt hafa mismunandi kröfur gilt um brunavarnir á ólíkum tímum og þær íbúðir sem nú eru í notkun eru ekki allar byggðar í samræmi við nútímakröfur um brunavarnir. Fram til ársins 1979 settu sveitarfélög hvert fyrir sig sérstaka skilmála sem giltu innan hvers sveitarfélags um kröfur til bygginga og skipulags en á því ári var fyrsta samræmda byggingarreglugerðin sett hér á landi. Þar voru gerðar ákveðnar kröfur um brunatæknilega hönnun en þær voru hvorki ítarlegar né leiðbeinandi.

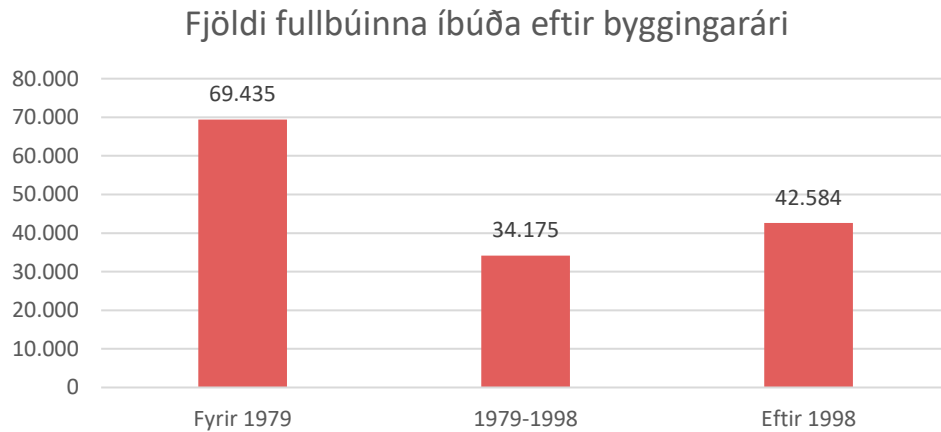
Árið 1998 voru svo í fyrsta skipti gerðar það sem í dag myndu kallast nútímakröfur um brunahönnun í byggingarreglugerð. Þá voru jafnframt sett sérákvæði um íbúðir í timburhúsum. Það var svo fyrst árið 2000 með lögum um brunavarnir sem hugtakið brunahönnun er skilgreint í lögum: *Sérstök hönnun sem tekur til brunavarna í mannvirkjum.*



Á árinu 2021 eru um 146 þúsund íbúðir á landinu öllu sem skráðar eru fullbúnar og í notkun¹. Af þeim voru tæpar 70 þúsund íbúðir byggðar fyrir árið 1979, þegar fyrsta samræmda byggingarreglugerðin var sett, og 34 þúsund íbúðir til viðbótar áður en gerðar voru nútímakröfur til brunavarna. Er því óhætt að álykta að mikill meirihluti íbúða sem er í notkun í dag hafi hvorki verið hannaður né byggður í samræmi

¹ Fullbúnar íbúðir á matsstigum 7 og 8 líkt og þau er skilgreind af Þjóðskrá Íslands

við þær kröfur sem gerðar eru til brunavarna í dag. Hins vegar skal við endurbætur, breytingar og viðhald á húsnæði **uppfæra brunavarnir til samræmis við gildandi kröfur – en er það raunverulega svo?**



Bræðraborgarstígur 1

Húsið við Bræðraborgarstíg 1 er forskalað timburhús byggt árið 1906. Húsið er fjöleignahús, 452 fm samtals að birtu flatarmáli og skiptist í fjóra eignarhluta:

1. 192 fm leikskóli á fyrstu hæð
2. 111 fm íbúðareign á annarri hæð
3. 69 fm skrifstofa á annarri hæð
4. 80 fm íbúðareign á þriðju hæð

Allir eignarhlutar í húsinu voru í eigu einkahlutafélags sem samkvæmt skráningu í fyrirtækjaskrá fer með leigu atvinnuhúsnæðis. Húsaleigusamningar sem þinglýstir voru á eignina voru þrír og komu þannig fram í opinberum skrá:

- I. Samningur dags. 20. mars 2019 fyrir leigu á 113 fm 3-4 herbergja íbúð á annarri hæð.
- II. Samningur dags. 15. febrúar 2020 fyrir leigu á 10-16 fm herbergi á þriðju hæð með aðgangi að eldhúsi og baðherbergi.
- III. Samningur dags. 17. desember 2019 fyrir leigu á 90 fm 3ja herbergja íbúð á þriðju hæð.

73 einstaklingar voru með skráð lögheimili í húsinu daginn sem það brann.

Rannsókn HMS á brunanum við Bræðraborgarstíg

Rannsókn HMS á brunanum við Bræðraborgarstíg 1 var **lögboðin rannsókn** unnin samhliða en óháð lögreglurannsókn. Andlag rannsóknar er eldsvoðinn, kröfur eldvarnaeftirlits og hvernig að slökkvistarfi hafi verið staðið. [Skýrslu](#) HMS um niðurstöður rannsóknarinnar má nálgast á vef HMS.

Markmið með rannsókn HMS er að læra af atburðinum og reyna að koma í veg fyrir að slíkt slys gerist aftur.

Rannsókn HMS á eldsvoðanum leiddi í ljós að yfirgnæfandi líkur voru á því að kveikt hefði verið í á tveimur stöðum á annarri hæð í húsinu með stuttu millibili. Eldurinn breiddist hratt út. Samkvæmt

niðurstöðum rannsóknarinnar áttu nokkrir þættir þátt í að tjónið varð jafn mikið og raun bar vitni, en þrír einstaklingar létu lífið. Þannig var húsið gamalt og illa úr garði gert út frá brunatæknilegu sjónarhorni. Það var ekki hannað með tilliti til bruna og brunavarnir í húsinu voru litlar sem engar. Það var aðeins ein flóttaleið af annarri og þriðju hæð hússins, ekki voru brunaop á gluggum og ekki voru fullnægjandi brunahólf til að tefja eða halda aftur af eldsútbreiðslunni. Þetta flýtti fyrir útbreiðslu eldsins og gerði fólkinu sem var í húsinu erfiðara um vik að koma sér út úr húsinu.

Húsið var þess utan forskalað timburhús, einangrun þess brennanleg og klæðningar hússins úr timbri. Efni byggingarinnar jók því á eldinn.

Þá var notkun hússins ekki í samræmi við skráningu þess. Fyrsta hæð hússins var skráð sem dagvistun barna og þar hefði því enginn átt að sofa. Tvær íbúðir voru skráðar á efri hæðum þess, ein á annarri hæð og önnur í risi. Í breytingum hafði inngangur verið rifinn niður og úr tveimur íbúðum hafði þannig í raun verið útbúin ein íbúð, a.m.k. frá brunatæknilegu sjónarhorni. Þannig var ekki brunahólfun milli hæða. Þess í stað hafði léttum milliveggjum verið komið fyrir til að koma fleiri svefnherbergjum fyrir sem aftur hafði þær afleiðingar að fleiri gátu dvalið í húsinu en ætlað var í upphafi. Þetta þýddi að fleiri höfðust þar við að jafnaði, notkunin hefði átt að færast um notkunarflokk sem kallaði þannig á auknar brunavarnir.

Í skýrslu HMS segir um búsetu í eigninni á þessum örlagaríka degi:

Í heildina bjuggu yfir 21 einstaklingur í húsinu þegar eldsvoðinn átti sé stað þann 25. júní 2020. Þar af voru 5 heima í herbergjum sínum á rishæðinni og 3 einstaklingar í herbergjum sínum á 2. hæð hússins. Grunur leikur á að sá fjórði hafi verið heima og yfirgefið 2. hæð fljótt eftir að eldurinn kviknaði. Í íbúðunum tveimur á 2. hæð og á rishæðinni bjuggu 13 manns, þar af sex á rishæðinni í fjórum aðskildum herbergjum með sameiginlegt eldhús og baðherbergi. Á 2. hæð bjuggu átta manns í sex aðskildum herbergjum með sameiginlegt eldhús og baðherbergi. Á 2. hæð í viðbyggingunni og á 1. hæð bjuggu líklega um 10 manns en það var ekki kannað sérstaklega í þessari rannsókn.



Tillögur um úrbætur á brunavörnum í íbúðum

Hér fyrir neðan verða raktar tillögur samráðsvettvangs um úrbætur á brunavörnum í íbúðarhúsnæði og atvinnuhúsnæði þar sem fólk hefur búsetu. Tillögurnar eru settar fram í fjórum flokkum þar sem fjallað er um brunavarnir:

- I. við undirbúning mannvirkjagerðar
- II. á framkvæmdatíma
- III. þegar mannvirki hefur verið tekið í notkun
- IV. þegar mannvirki er breytt á líftíma þess



I. Brunavarnir við undirbúning mannvirkjagerðar

Á þessu stigi fer fram brunahönnun mannvirkis og yfirfarið af eftirlitsaðilum hvort hún samræmist gildandi kröfum í samræmi við fyrirhugaða notkun. Undirbúningi lýkur við útgáfu byggingarleyfis.

Skilgreiningar og kröfur í regluverkinu eru nokkuð skýrar. Bent hefur verið á tækifæri til að skýra enn frekar hvaða kröfur eru gerðar til mismunandi notkunarflokka með fræðslu og leiðbeiningum.

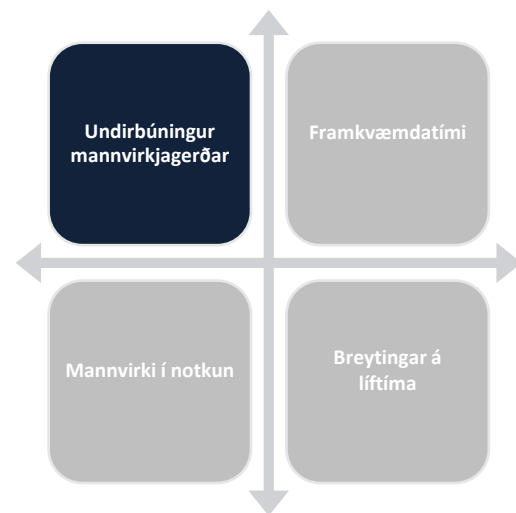
Helsti vandinn hér snýr að því að mikill fjöldi íbúða á Íslandi var hannaður og byggður áður en kröfur um brunahönnun og brunavarnir voru skýrðar í lögum.

- 47% íbúða voru byggðar fyrir 1979 áður þegar fyrsta samræmda byggingarreglugerðin var sett
- 23% íbúða til viðbótar voru byggðar fyrir 1999 þegar gerðar voru ítarlegri kröfur um brunahönnun í byggingarreglugerð. Samtals voru um 70% íbúða því byggðar fyrir 1999.

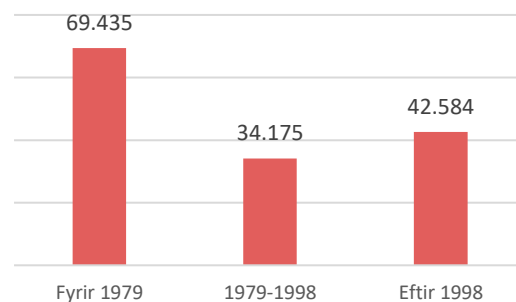
Líkur eru á því að meirihluti íbúða í notkun í dag uppfylli ekki nútímakröfur um brunavarnir. Eins eru líkur til þess að margir einstaklingar séu ómeðvitaðir um þá áhættu sem þeir taka á hverjum degi á heimili sínu með skorti á brunavörnum.

Í ljósi þessa er mikilvægt að vekja athygli á þessari stöðu og vekja almenning til vitundar um brunavarnir á heimilum sínum, hvort sem húsnæðið er í eigu viðkomandi eða í leigu. Hér verður ekki lagt til að eigendur íbúða verði skyldaðir til þess að fara í úrbætur til þess að uppfæra brunavarnir til samræmis við kröfur samtímans. Með markvissu fræðsluáttaki til mismunandi hópa eru líkur til þess að almenningur á Íslandi hugi að eigin brunavörnum og geri nauðsynlegar úrbætur þar sem þess er þörf, enda eigið öryggi í húfi.

Tillaga 1: Lagt er til að ráðist verði í allsherjar vitundarvakningu meðal almennings um brunavarnir á heimilum sínum. Um verði að ræða 3-5 ára fræðsluáttak á vegum HMS sem unnið verði í samráði við hagaðila með það fyrir augum að ná til ólíkra hópa og samræma túlkun. Þá verði útfærðir hvatar til þess að fá eigendur húsnæðis til þess að skjalfesta brunavarnir í eigin húsnæði t.a.m. með gerð ástandsskoðunar og nýta til þess stafrænar lausnir byggingagáttar. Jafnframt hvata fyrir eigendur til að bæta úr ef vanta skyldi upp á brunavarnir húsnæðisins.



Fjöldi fullbúinna íbúða eftir byggingarári



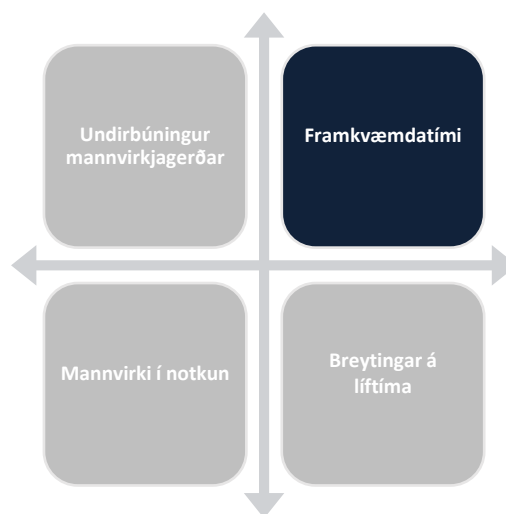
Bræðraborgarstígur 1

- Húsið gamalt og illa úr garði gert frá brunataeknilegu sjónarhorni.
- Húsið var ekki hannað með tilliti til bruna og brunavarnir í húsinu litlar sem engar.
- Aðeins var ein flóttaleið af annarri og þriðju hæð hússins, ekki voru brunaop á gluggum.
- Ekki voru til staðar fullnægjandi brunahólf til að tefja eða halda aftur af eldsútbreiðslunni.
- Þetta flýtti fyrir útbreiðslu eldsins og gerði fólkinu sem var í húsinu erfiðara um vik að koma sér út úr húsinu.

II. Brunavarnir á framkvæmdatíma

Á framkvæmdatíma, þ.e. frá því að byggingarleyfi er veitt þar til lokaúttekt fer fram fer byggingarstjóri með innra eftirlit og byggingarfulltrúi og slökkvilið með opinbert eftirlit með því að kröfum um brunavarnir sé framfylgt.

Innra eftirlit byggingarstjóra byggist á áfangaúttektum. Við lok einstakra verkþátta skulu fara fram áfangaúttektir þar sem gengið er úr skugga um að **viðkomandi þáttur sé í samræmi við samþykkt hönnunargögn, lög og reglugerðir, þ.m.t. um brunavarnir. Opinbert eftirlit byggingarfulltrúa og slökkviliðs á framkvæmdatíma** er í formi stöðuskoðana, öryggis-úttektar og lokaúttektar.



Byggingargátt segir til um stöðu framkvæmda. Í byggingargátt HMS skal byggingarstjóri skrá allar áfangaúttektir og byggingarfulltrúi skrá stöðuskoðanir, öryggisúttekt og lokaúttekt. Byggingarstjóri, byggingarfulltrúi og slökkvilið eiga að geta haft rauntímayfirlit yfir framvindu framkvæmda í byggingargátt til þess m.a. að tryggja tímanleika opinbers eftirlits.

Stöðuskoðun út frá brunavörnum. Afar mikilvægt er að tekið sé sérstaklega tillit til brunavarna við opinbert eftirlit á þessu stigi og að byggingarfulltrúi og fulltrúi slökkviliðs framkvæmi stöðuskoðanir þegar lokið er verkþáttum sem fela í sér **brunavarnir sem ekki verða sýnilegar við sjónskoðun í öryggisúttekt.**

Tillaga 2: Lagt er til að HMS, slökkvilið og byggingarfulltrúar vinni saman að því að skilgreina sérstakar stöðuskoðanir vegna brunavarna, sem skráðar verða í byggingargátt HMS.

Öryggisúttekt er grundvallarþáttur þegar kemur að því að tryggja öryggi. Þá er gerð úttekt á öryggi mannvirkis og hollustuháttum. Óheimilt er að flytja inn í húsnæði eða taka það í notkun nema það uppfylli öryggis- og hollustukröfur og öryggisúttekt hafi farið fram. Úttektin getur farið fram fyrir lokaúttekt eða samhliða henni. Fyrir liggur að töluvert er um að **íbúðarhúsnæði sé tekið í notkun án þess að fram hafi farið öryggisúttekt.** Þvingunarúrræði eftirlitsaðila til að krefjast úrbóta, líkt og stöðvun framkvæmda eða notkunar, lokun eða álagning dagsekta, hafa takmörkuð áhrif og vegna eðlis notkunarinnar, þ.e. að um er að ræða heimili fólks, veigra eftirlitsaðilar sér við því að beita þeim. Þá haldast ekki í hendur framkvæmd opinbers eftirlits, þ.e. skráning byggingarstigs, og álagning opinberra gjalda þar sem álagningarstofn t.a.m. fasteignagjalda byggir á fasteignamati byggðu á matsstigi sem er *metið byggingarstig* metið er af Þjóðskrá Íslands.²

Tryggja þarf eftirfylgni með ákvæðum laga um að íbúðarhúsnæði sé ekki tekið í notkun án þess að öryggisúttekt liggi fyrir. Notkun byggingagáttar ætti að auðvelda byggingarfulltrúum að fylgja því eftir sem og að krefjast úrbóta þar sem íbúðarhúsnæði hefur verið tekið í notkun. Hins vegar liggur fyrir að þörf er á að endurskoða viðurlagaheimildir eftirlitsaðila til þess að krefjast úrbóta.

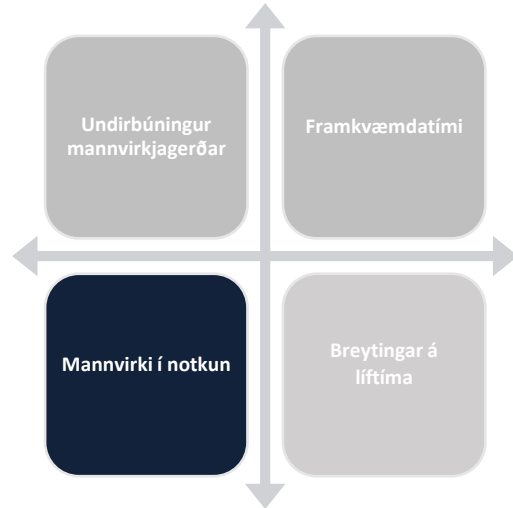
Tillaga 3: Lagt er til að byggingarfulltrúar, HMS og slökkvilið vinni að átaksverkefni til að fá yfirsýn yfir stöðu öryggisúttekta með skráningu í byggingargátt. Einnig er lagt til að endurskoðaðar verði viðurlagaheimildir eftirlitsaðila til þess að tryggja betri fylgni við reglurnar.

² Sjá bls. 17-18 í [Fasteignamati 2021](#)

III. Mannvirki í notkun

Þegar mannvirki hefur verið tekið í notkun er það á ábyrgð eiganda að það fullnægi kröfum um brunavarnir. **Opinberu eftirliti með brunavörnum í íbúðarhúsnæði eru töluverðar skorður settar** þar sem eftirlitsaðilum er óheimill aðgangur að húsnæðinu án samþykkis eiganda eða umráðamanns. **Vegast hér á sjónarmið um friðhelgi einkalífs og öryggis borgaranna.** Opinbert eftirlit með íbúðarhúsnæði í notkun er því verulega takmarkað.

Brunavarnir eru líkt og áður segir skilgreindar út frá notkun mannvirkja. Sama gildir um eftirlit opinberra aðila með brunavörnum í húsnæði sem tekið hefur verið í notkun. Ef hús er skilgreint í notkunarflokki 3 líkt og almennt er með íbúðarhúsnæði þar sem fólk hefur búsetu, er hvorki gert ráð fyrir virku né reglubundnu eldvarnaeftirliti slökkviliðs.



Flokkur	Dæmi um notkun	Sofið	Þekkja flóttaleiðir	Geta bjargað sér	Virkt eldvarnaeftirlit
1.	Mannvirki þar sem fólk starfar líkt og atvinnuhúsnæði, iðnaðarhúsnæði, lager, skrifstofur, smærri verslanir o.fl.	Nei	Já	Já	Já
3.	Mannvirki þar sem fólk býr líkt og einbýlishús og fjölbýlishús, frístundahús og einstök gistiherbergi, þ.m.t. heimagisting. Ef gestafjöldi er yfir 10 manns telst húsnæðið í notkunarflokki 4.	Já	Já	Já	Nei
4.	Mannvirki þar sem gisting er boðin líkt og hótél og aðrir gististaðir, frístundahús og skálar til útleigu og húsnæði þar sem boðin er tilfallandi gisting, þ.m.t. í skólum og vinnubúðum.	Já	Nei	Já	Já

Eðlilegt er að eigandi íbúðarhúsnæðis beri ábyrgð á eigin brunavörnum í sínu húsnæði hafi hann þar búsetu og njóti þar friðhelgi einkalífs. Öðru máli getur hins vegar gengt um **útleigu húsnæðis þar sem leigutaki er að öllu jöfnu ekki jafn vel upplýstur um brunavarnir.** Í slíkum tilvikum getur verið réttlæt看legt að gera auknar kröfur á leigusala um að skjalfesta stöðu brunavarna og upplýsa leigutaka þar um, t.a.m. sem hluta af leigusamningi. Nú þegar eru þær kröfur gerðar í húsaleigulögum að við afhendingu leiguhúsnæðis skuli þar vera reykskynjari og slökkvitæki. Þá **skuli leiguhúsnæðið að öðru leyti fullnægja kröfum um brunavarnir samkvæmt lögum og reglugerðum.** Líkt og áður hefur komið fram þarf að auka fræðslu til almennings um stöðu brunavarna í eigin húsnæði. Sama gildir hér, leigusali jafnt sem leigutaki þurfa að skilja hvaða kröfur eru gerðar til brunavarna með þessu ákvæði húsaleigulaga og mun fræðsluáttak til almennings hjálpa til í því skyni.

Í þessu sambandi er einnig rétt að huga að því að **skilgreina mismunandi útleiguform.** Þannig getur verið töluverður munur á því hvort um er að ræða útleigu eftir því hvort fólk heldur heimili í húsnæðinu

til skemmri eða lengri tíma og hvort um er að ræða útleigu á íbúð eða herbergi með aðgang að sameiginlegri aðstöðu. Kröfur um brunavarnir á gistiheimilum eru t.a.m. aðrar en kröfur í hefðbundinni leiguíbúð. Sama gildir um opinbert eftirlit. Kröfurnar eru mismunandi eftir því hvers lags útleigu um ræðir. Þá færist það í vöxt að húsnæði sé leigt út þannig að herbergi eru leigð með aðgangi að sameiginlegum rýmum. Hins vegar liggja upplýsingar um þessa mismunandi tegundir útleigu ekki fyrir þar sem ekki er skylt að skrá sérstaklega útleigu húsnæðis. Þar að auki nær opinber húsnæðisstuðningur í formi húsnæðisbóta almennt ekki til herbergjaútleigu og þar af leiðir eru minni líkur á því að slík útleiga komi fram í opinberum skrá, þ.e. í þinglýstum leigusamningum.

Með tilkomu leiguskrár, sem ákvæði er um í frumvarpi að breytingu á húsaleigulögum, verður til ný leið til að safna upplýsingum og koma auga á frávik. Eins og staðan er í dag hafa stjórnvöld eingöngu yfirsýn yfir þann hluta leigumarkaðarins sem er á höndum sveitarfélaga eða þegar til staðar eru þinglýstir leigusamningar, sem er því miður yfirleitt ekki raunin í tilfalli herbergjaleigu til erlends verkafólks.

Tillaga 4: Þar sem um útleigu húsnæðis er að ræða er lagt til að leigusali láti fara fram ástandsskoðun á brunavörnum og skilgreini brunavarnir í leigusamningi. Jafnframt verði tekið til skoðunar að auka heimildir eftirlitsaðila til aðgangs að leiguhúsnæði ef ástæða sé til að ætla að brunavörnum sé verulega ábótavant og öryggi íbúa ekki tryggt. **Tillaga 5:** Lagt er til að lögfesta skráningarskyldu leigusamninga sbr. frumvarp til breytingu á húsaleigulögum og taka til skoðunar nýjar skilgreiningar á mismunandi tegundum útleigu út frá m.a. kröfum um brunavarnir.

Opinberar upplýsingar um búsetu í íbúðarhúsnæði byggja á lögheimils- og aðseturskráningu hjá þjóðskrá. Skylt er að skrá lögheimili niður á íbúð sem er til bóta fyrir viðbragðsaðila ef upp kemur v. **Engar takmarkanir eru þó á fjölda lögheimilisskráninga á hverja íbúð** sem getur leitt til þess að mun fleiri eru skráðir til heimilis í íbúð heldur en raunin er. Mikilvægt er fyrir rétt viðbragð vegna t.a.m. bruna að upplýsingar um búsetu séu eins áreiðanlegar og frekast er kostur.

Tillaga 6: Lagt til að endurskoðaðar verði heimildir þjóðskrár til þess að takmarka fjölda á skráningu lögheimilis í hverri íbúð.

Bræðraborgarstígur 1

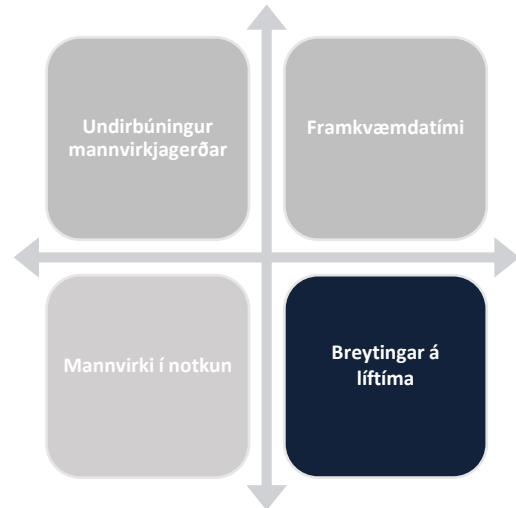
- Útleiga herbergja með sameiginlegri eldunar- og baðaðstöðu
- Þinglýstir leigusamningar báru ekki með sér raunverulega stöðu
- 73 skráðir með lögheimili í húsinu öllu
- A.m.k. 21 manns þjó í þeim hluta hússins sem fór verst út úr brunanum
- Ekki aðgengilegar raunteikningar af húsinu
- Ómögulegt fyrir slökkvilið að átta sig á raunverulegri búsetu í húsinu

Í samráðsvettvangnum fór jafnframt fram umræða um hvernig skapa mætti **hvata til að bæta brunavarnir í gegnum brunatryggingar**. Brunatrygging húseigna er skyldutrygging á Íslandi en er það ekki víðast hvar í Evrópu. Vátryggingafélög geta því ekki neitað að brunatryggja húsnæði ef brunavörnum er ábótavant. Fjallað er um brunatryggingar og forsendur brunabótamats í lögum um brunatryggingar nr. 48/1994 sem eru eldri en lög um brunavarnir nr. 75/2000 og hafa ekki fengið efnislega endurskoðun í um 20 ár. Fullt tilefni sé hins vegar til endurskoðunar laganna samhliða þeim tillögum sem nefndar eru í þessari skýrslu m.a. með það í huga að endurskoða forsendur brunabótamats og tengja við brunavarnir, betri upplýsingagjöf til vátryggingafélaga um notkun og brunavarnir íbúða á

líftíma þeirra og möguleika váttryggingafélaga til að skerða bætur ef brunavörnum er ekki sinnt í samræmi við lög.

IV. Breytingar á líftíma mannvirkis

Samkvæmt lögum er **óheimilt að gera breytingar á mannvirki**, burðarkerfi þess eða lagnakerfum eða **breyta notkun þess**, útliti eða formi **nema að fengnu byggingarleyfi**. **Minniháttar mannvirkjagerð eða smávægilegar breytingar** á mannvirkjum eru undanþegnar byggingarleyfi en eru þó **tilkynningarskyldar**. Þetta á við um íbúðarhúsnæði jafnt sem önnur mannvirki. Með umsókn um byggingarleyfi og/eða tilkynningu um breytingar gerir umsækjandi grein fyrir því hvernig hann hyggst breyta t.a.m. íbúðarhúsnæði. Fer þá fram mat á því hvort fyrirhugaðar breytingar uppfylli þær kröfur sem gerðar eru um öryggi og heilnæmi, þar á meðal kröfur um brunavarnir.



Mikill misbrestur er á því að reglum um byggingarleyfi og/eða tilkynningarskyldu sé fylgt þegar kemur að breytingum á íbúðarhúsnæði og breyttri notkun. Sama gildir um breytta notkun á atvinnuhúsnæði þegar fólk hefur þar búsetu. Það getur haft **alvarlegar afleiðingar út frá reglum um brunavarnir**. Reglur um undanþágur frá byggingarleyfi og skyldu til að tilkynna framkvæmdir hafa tekið töluverðum breytingum á undanförunum áratug. Virðist þróunin hafa verið í þá átt að fleiri og umfangsmeiri framkvæmdir eru undanskildar byggingarleyfi en samhliða eru gerðar strangari kröfur um skyldu til að tilkynna þær og á sama tíma lítill munur gerður á kröfum um gagnaskil eftir því hvort umrædd framkvæmd er byggingarleyfisskyld eða tilkynningarskyld. Með breytingu á mannvirkjalögum sem Alþingi samþykkti í desember 2020 var lögfest flokkun mannvirkja og kveðið á um að undanþágur frá byggingarleyfi skyldu grundvallast á þeirri flokkun. Undirbúningur á skilgreiningu á flokkun mannvirkja er nú hafinn hjá HMS og félagsmálaráðuneyti og verður sérstaklega horft til brunavarna og hvernig tryggja megi betri fylgni við reglurnar.

Vandinn hér er tvíþættur. Annars vegar snýr hann að framkvæmdinni í dag, þ.e. þeirri litlu fylgni sem er við regluverkið. Fyrir liggur að regluverkið mun taka breytingum á næstu mánuðum þegar innleidd verður flokkun mannvirkja.

Bræðraborgarstígur 1

- Notkun hússins var ekki í samræmi við skráningu. Fyrsta hæð hússins var skráð sem dagvistun barna og þar hefði því enginn átt að sofa. Ekki var fengið byggingarleyfi fyrir breyttri notkun.
- Húsinu sjálfu var breytt án þess að fyrir lægi byggingarleyfi eða tilkynnt hefði verið um fyrirhugaðar breytingar. Inngangur hafði verið rifinn niður og úr tveimur íbúðum hafði þannig í raun verið útbúin ein íbúð, a.m.k. frá brunatæknilegu sjónarhorni. Ekki var brunahólfun milli hæða. Þess í stað hafði léttum milliveggjum verið komið fyrir til að stúka af fleiri svefnherbergi sem aftur hafði þær afleiðingar að fleiri dvöldu í húsinu en ætlað var í upphafi. Þetta þýddi að fleiri höfðust þar við að jafnaði sem kallar á auknar brunavarnir.

Tillaga 7: Lagt er til að samhliða kynningu og innleiðingu á breytingum í samræmi við flokkun mannvirkja verði ráðist í sérstakt fræðsluáttak um byggingarleyfi- og tilkynningarskyldar framkvæmdir í íbúðarhúsnæði með sérstakri áherslu á brunavarnir.

Hins vegar snýr vandinn að húsnæði sem hefur verið breytt án leyfis eða fyrir fram tilkynningar þar sem sú áhætta er til staðar að brunavarnir séu ófullnægjandi í kjölfar breytinga eða breyttrar notkunar.

Tillaga 8: Nauðsynlegt er að ná upp á yfirborðið upplýsingum um breytingar sem gerðar hafa verið til þess að hægt sé að bregðast við með réttum hætti. Er því lagt til að skilgreindir verði hvatar til að ná fram réttri skráningu á húsnæði sem hefur verið breytt án leyfis eða tilkynningar, með umsókn um byggingarleyfi eða tilkynntri framkvæmd.

V. Aðrir þættir

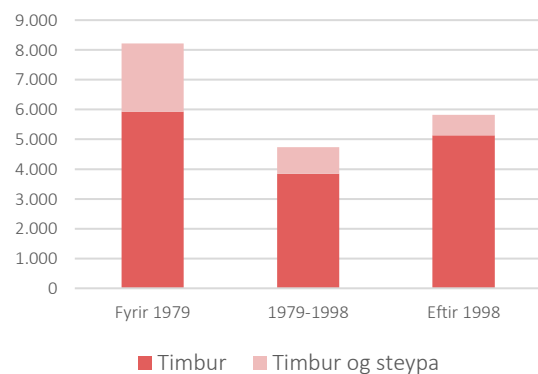
Sérstakur áhættuþáttur: Eldri timburhús

Mörg eldri hús eru ekki brunahönnuð og brunavarnir hreinlega af skornum skammti. Sérstaklega áhættusöm eru hins vegar gömul timburhús m.a. vegna byggingarefnisins sem standast oft ekki nútímakröfur um eldvarnir.

Eftirlitsaðilar með brunavörnum átta sig á þeirri áhættu sem fólk tekur með búsetu í gömlum timburhúsum. Líkur eru á að íbúar þessara húsa geri það hins vegar ekki.

Af þeim tæplega 15 þúsund íbúðum í timburhúsum sem eru í notkun í dag eru um 9.800 íbúðir eða 66% byggðar fyrir 1999 áður en nútímakröfur um brunavarnir voru gerðar í byggingarreglugerð. Íbúðir í timburhúsum byggðar fyrir 1979 eru tæplega 6.000 en það ár var í fyrsta skipti sett samræmd byggingarreglugerð. Ef bætt er við íbúðum þar sem byggingarefni er skilgreint sem timbur og steypa (líkt og raunin var um Bræðraborgarstíg 1) eykst heildarfjöldi íbúða sem byggður var fyrir 1999 í tæplega 13 þúsund íbúðir þar af eru um 8.200 byggðar fyrir 1979.

Fjöldi íbúða í timburhúsum eftir byggingarárum



Bræðraborgarstígur 1

- Húsið var gamalt og illa úr garði gert út frá brunatæknilegu sjónarhorni. Það var ekki hannað með tilliti til bruna og brunavarnir í húsinu litlar sem engar.
- Húsið var þess utan forskalað timburhús, einangrun þess brennanleg og klæðningar hússins úr timbri. Efni byggingarinnar jók því á eldinn.

Tillaga 9: Lagt er til að farið verði í sérstakt áttak vegna eldri timburhúsa þar sem eigendur, hönnuðir, iðnmeistarar, byggingarstjórar og fleiri verði fræddir um brunavarnir í timburhúsum. Áttak verði í að

skjalfesta brunavarnir í elstu húsunum og skoðað hvort tilefni sé til að endurskoða heimildir slökkviliðs til að framkvæma skoðun á ástandi brunavarna hafi ástand ekki verið skráð í byggingargátt.

Sérstakur áhættuþáttur: Óleyfisbúseta í atvinnuhúsnæði

Talið er að á bilinu 5.000-7.000 einstaklingar búi í 1.500-2.000 óleyfisbúðum³ á landinu öllu eða allt að 2% heildaríbúafjölda. Ein helsta skýringin á því hversu margir búa í óleyfisbúsetu felst í skorti á framboði á íbúðum og eru ekki að óbreyttu horfur á því að úr því rætist á næstu árum.

Verbúð – vinnubúð – starfsmannabúð

Færst hefur í vöxt að einstaklingar búi í leiguherbergjum með aðgang að sameiginlegri eldunar- og baðaðstöðu og er raunin sú að í mörgum tilvikum á þetta við um óleyfisbúsetu. Nokkuð er um að erlendum farandverkamönnum standi ekki annar húsnæðiskostur til boða af hálfu atvinnurekanda og hátt leiguverð valdi því að leiga á almennum húsnæðismarkaði sé ekki raunæfur kostur fyrir þennan hóp. Vinnubúðir, starfsmannabústaðir og starfsmannabúðir eru hugtök sem finna má í mismunandi lögum þar sem fjallað er um búsetu starfsfólks á vegum vinnuveitanda. Gilda sérstakar reglur um slík mannvirki og slíka búsetu m.a. á grundvelli mannvirkjalaga, laga um lögheimili og aðsetur, laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og laga um brunavarnir. Algengast er að íbúar í óleyfisbúsetu séu verkafólk af innlendum og erlendum uppruna. Þessi hópur hefur ýmist ekki annan valkost eins og áður er vikið að eða sættir sig við að búa tímabundið í óleyfisbúsetu. Telja verður líklegt að barnafjölskyldur sem halda heimili í óleyfisbúsetu geri það í yfirgnæfandi fjölda tilvika af neyð.

Til þessa að hægt sé að heimila búsetu á svæði sem skilgreint er undir atvinnustarfsemi þarf að sækja um byggingarleyfi fyrir breyttri notkun þar sem m.a. er farið yfir hvort breytingarnar uppfylli kröfur um brunavarnir. Skipulagsskilmálar geta komið í veg fyrir að eigendur húsnæðis fái samþykki fyrir breyttri notkun atvinnuhúsnæðis í íbúðarhúsnæði þrátt fyrir að uppfylla jafnvel allar kröfur um öryggi. Með sama hætti setur íbúðabyggð á skipulögðum atvinnusvæðum ákveðna ábyrgð á herðar sveitarfélaga. Því er eðlilegt að þau hafi fullt vald til þess að ákveða hvort heimila eigi slíka breytingu eða ekki. Það breytir hins vegar ekki því að óleyfisbúseta í atvinnuhúsnæði er raunveruleiki á íslenskum húsnæðismarkaði og líkur eru á því að kröfur um brunavarnir séu í flestum tilvikum ekki uppfylltar miðað við breytta notkun. Þá liggur ekki fyrir skráning á búsetu þeirra sem halda heimili í óleyfisbúsetu og viðbragðsaðilar því ekki meðvitaðir um slíka búsetu komi upp bruni eða ýmis konar náttúruvá. **Fulltrúar á samráðsvettvangi eru sammála um að við núverandi ástand verði ekki unað og afar mikilvægt sé að ná óleyfisbúsetu upp á yfirborðið og útfæra regluverkið þannig að unnt sé að vinna markvisst að því að leysa vandann.** Í því skyni þarf bæði að horfa á tímabundnar heimildir til að skrá lögheimili eða aðsetur þeirra sem búa í slíku húsnæði og til þess að tryggja nauðsynlegt öryggi íbúanna, einkum út frá brunavörnum.

Tillaga 10: Lagt er til að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, sveitarfélög, fulltrúar vinnumarkaðarins og slökkvilið stærstu byggðakjarna landsins efni til sameiginlegs átaksverkefnis um að kortleggja raunstöðu óleyfisbúsetu þar sem safnað verði upplýsingum um raunverulega búsetu í atvinnuhúsnæði, ástand brunavarna og félagslegar aðstæður íbúa. Miðað verði við að

³ Sjá niðurstöður vinnuhóps um óleyfisbúsetu [hér](#) á heimasíðu HMS

átaksverkefninu verði lokið í september 2021. Í verkefninu verði hægt að horfa til tímabundinnar skráningar í leigusamningsgrunn skv. frumvarpi til laga um breytingar á húsaleigulögum þrátt fyrir að búsetan sé í óleyfi.

Tillaga 11: Jafnframt er lagt til að hlutaðeigandi ráðuneyti taki að sér í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og fulltrúa verkálýðshreyfingarinnar að vinna að útfærslu á mögulegum breytingum á löggjöf í því skyni að mæta þeirri stöðu sem nú er uppi. Metið væri hvort og í hvaða mæli heimila skuli tímabundna aðsetursskráningu og búsetu í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir kröfur um öryggi. Einnig að teknar verði til endurskoðunar reglur um húsnæðisstuðning í formi húsnæðisbóta í þessu skyni sem mögulega hvata fyrir leigusala til þess að skrá búsetuna.

Sektarheimildir og aðgangur eftirlitsaðila að húsnæði

Hér að framan hefur verið fjallað um reglur um brunavarnir og raunstöðu brunavarna. Niðurstaðan er í stórum dráttum sú að þær kröfur sem gerðar eru til brunavarna í lögum og reglugerðum eru nokkuð skýrar og ekki talið tilefni til þess að endurskoða þær sem slíkar. Reglurnar um brunavarnir eru órjúfanlegur þáttur af byggingarframkvæmdum og er nú unnið að einföldum á reglum um byggingareftirlit með innleiðingu á flokkun mannvirkja og með hliðsjón af niðurstöðum OECD um samkeppnismat á regluverki íslensk byggingariðnaðar.

Þrátt fyrir að reglurnar séu skýrar er fylgnin við þær í veigumiklum þáttum óviðunandi. Vissulega má bæta fylgni við reglurnar með því að gera þær læsilegri og aðgengilegri fyrir almenning og hagaðila og hér að framan eru gerðar tillögur um fræðsluátök í því skyni. Hins vegar er það jafnframt niðurstaða fulltrúa í samráðsvettvangnum að full að þörf sé á endurskoðun viðurlagaheimilda eftirlitsaðila, þ.e. byggingarfulltrúa og slökkviliðs, vegna brota á ákvæðum laga og reglugerða um brunavarnir.

Í lögum um brunavarnir og lögum um mannvirki er mælt fyrir um sektarheimildir slökkviliðsstjóra og byggingarfulltrúa.⁴ Heimildir til að beita sektum samkvæmt lögnum eru í formi **dagsekta** og geta numið að hámarki 500.000 kr. á dag. **Markmiðið með sektarheimildunum miðar að því að knýja fram úrbætur til að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi.** Sektarheimildir slökkviliðsstjóra og byggingarfulltrúa samkvæmt fyrrnefndum lögum eru eftirfarandi:

Slökkviliðsstjóri getur beitt sektarheimild til að knýja fram úrbætur vegna mannvirkis, starfsemi í því eða á lóðum og öðrum svæðum utan dýra þar sem eldhætta getur skapast eða vegna brota á lögum um brunavarnir og reglugerðum settum samkvæmt þeim.⁵

Byggingarfulltrúi getur beitt sektarheimild til að knýja fram úrbætur vegna mannvirkis eða lóðar þar sem ásigkomulag, frágangur, umhverfi og viðhald húss er ábótavant, af því stafar hætta eða það telst skaðlegt heilsu að mati byggingarfulltrúa, eða frágangur þess er ekki samkvæmt samþykktum uppdráttum, lögum, reglugerðum og byggingarlýsingu. Sama gildir ef vanrækt er að framkvæma úttekt

⁴ Sjá 32. gr. laga um brunavarnir nr. 75/2000 og 2. mgr. 56. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010.

⁵ Sbr. 1. og 2. töluliður 2. mgr. 29. gr. og 32. gr. laga um brunavarnir nr. 75/2000.

samkvæmt lögum um mannvirki, ef notkun mannvirkis er breytt án samþykkis byggingarfulltrúa eða ef notkun mannvirkis brýtur í bága við skipulag.⁶

Dagsektir hafa nýst illa til að knýja fram úrbætur og hafa ekki almenn varnaðaráhrif hvað varðar brot á reglum um brunavarnir. Því kom til umræðu í samráðsvettvangnum að til viðbótar við dagsektir verði sektarheimildarákvæði laganna jafnframt útfærð í samræmi við umferðarlög nr. 77/2019 eða lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998.⁷ Í þeim lögum er mælt fyrir um stjórnvaldssektir sem eru lagðar á við brot gegn einstaka ákvæðum en sama mætti t.d. gera í lögum um brunavarnir og lögum um mannvirki og tengja við ákveðna þætti, t.d. ef ekki er sótt um tilskilin leyfi eða lögbundin úttekt fer ekki fram, en þá væri hægt að skilgreina slíkt sem brot á lögnum sem sæta skuli sektum.

Tillaga 12: Lagt er til að endurskoðaðar verði heimildir eftirlitsaðila til annars vegar að beita viðurlögum við brotum á lögum um mannvirki og lögum um brunavarnir með það í huga að veita virkt aðhald með því að farið sé að lögnum og að viðurlög séu skilgreind út frá alvarleika brots. Hins vegar heimildir eftirlitsaðila til aðgangs að íbúðarhúsnæði til þess að sinna eldvarnareftirliti.

Hvatar til brunavarna í gegnum brunatryggingar

Brunatrygging húseigna er skyldutrygging á Íslandi en er það ekki víðast hvar í Evrópu. Váttryggingafélög geta því ekki neitað að brunatryggja húsnæði ef brunavörnum er ábótavant. Fjallað er um brunatryggingar og forsendur brunabótamats í lögum um brunatryggingar nr. 48/1994 sem eru eldri en lög um brunavarnir nr. 75/2000 og hafa ekki fengið efnislega endurskoðun í um 20 ár.

Tillaga 13: Lagt er til að lög um brunatryggingar verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar. Endurskoða þarf forsendur brunabótamats og lög um brunatryggingar með það í huga að tengja þær við brunavarnir, veita váttryggingafélögum sem bestar upplýsingar um notkun húsnæðis og brunavarnir allan líftíma þess og auka heimildir váttryggingafélaga til að skerða bætur ef brunavörnum er ekki sinnt.

⁶ Sbr. 56. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010.

⁷ Þetta er heilbrigðiseftirlitið sem hefur sektarheimildina.

Yfirlit yfir tillögur

	Tillaga	Ráðuneyti	Framkvæmd
1.	<p>Vitundarvakning um brunavarnir á heimilum</p> <p>Lagt er til að ráðist verði í allsherjar vitundarvakningu meðal almennings um brunavarnir á heimilum sínum. Um verði að ræða 3-5 ára fræðsluáttak á vegum HMS sem unnið verði í samráði við hagaðila með það fyrir augum að ná til ólíkra hópa og samræma túlkun. Þá verði útfærðir hvatar til þess að fá eigendur húsnæðis til þess að skjalfesta brunavarnir í eigin húsnæði t.a.m. með gerð ástandsskoðunar og nýta til þess stafrænar lausnir byggingagáttar. Jafnframt hvata fyrir eigendur til að bæta úr ef vanta skyldi upp á brunavarnir húsnæðisins.</p>	FRN	HMS
2.	<p>Stöðuskoðanir vegna brunavarna skilgreindar</p> <p>Lagt er til að HMS, slökkvilið og byggingarfulltrúar vinni saman að því að skilgreina sérstakar stöðuskoðanir vegna brunavarna, sem skráðar verða í byggingargátt HMS.</p>	FRN	HMS Byggingarfulltrúi Slökkvilið
3.	<p>Íbúð ekki tekin í notkun án úttektar á öryggi</p> <p>Lagt er til að byggingarfulltrúar, HMS og slökkvilið vinni að átaksverkefni til að fá yfirsýn yfir stöðu öryggisúttekta með skráningu í byggingargátt. Einnig er lagt til að endurskoðaðar verði viðurlagaheimildir eftirlitsaðila til þess að tryggja betri fylgni við reglurnar.</p>	FRN	HMS Byggingarfulltrúi Slökkvilið
4.	<p>Brunavarnir skilgreindar í leigusamningi</p> <p>Þar sem um útleigu húsnæðis er að ræða er lagt til að leigusali láti fara fram ástandsskoðun á brunavörnum og skilgreini brunavarnir í leigusamningi. Jafnframt verði tekið til skoðunar að auka heimildir eftirlitsaðila til aðgangs að leiguhúsnæði ef ástæða sé til að ætla að brunavörnum sé verulega ábótavant og öryggi íbúa ekki tryggt. Lagt er til að lögfesta skráningarskyldu leigusamninga sbr. frumvarp til breytingu á húsaleigulögum og taka til skoðunar nýjar skilgreiningar á mismunandi tegundum útleigu út frá m.a. kröfum um brunavarnir.</p>	FRN Húsaleigulög	HMS
5.	<p>Skráningarskylda leigusamninga lögfest</p> <p>Lagt er til að lögfesta skráningarskyldu leigusamninga sbr. frumvarp til breytingu á húsaleigulögum og taka til skoðunar nýjar skilgreiningar á mismunandi tegundum útleigu út frá m.a. kröfum um brunavarnir.</p>	FRN Húsaleigulög	HMS
6.	<p>Takmarkanir á fjöldaskráningu lögheimilis eða aðseturs</p> <p>Lagt til að endurskoðaðar verði heimildir þjóðskrár til þess að takmarka fjölda á skráningu lögheimilis í hverri íbúð.</p>	SRN Lög um lögheimili og aðsetur	ÞÍ

7.	<p>Fræðsluáttak um tilkynningaskyldar og byggingaleyfisskyldar framkvæmdir með áherslu á brunavarnir</p> <p>Lagt er til að samhliða kynningu og innleiðingu á breytingum í samræmi við flokkun mannvirkja verði ráðist í sérstakt fræðsluáttak um byggingarleyfi- og tilkynningarskyldar framkvæmdir í íbúðarhúsnæði með sérstakri áherslu á brunavarnir.</p>	FRN Lög um mannvirki Lög um brunavarnir Byggingarreglugerð	HMS
8.	<p>Hvatar vegna leyfisskyldra framkvæmda</p> <p>Nauðsynlegt er að ná upp á yfirborðið upplýsingum um breytingar sem gerðar hafa verið til þess að hægt sé að bregðast við með réttum hætti. Er því lagt til að skilgreindir verði hvatar til að ná fram rétttri skráningu á húsnæði sem hefur verið breytt án leyfis eða tilkynningar, með umsókn um byggingarleyfi eða tilkynntri framkvæmd.</p>	FRN	Byggingarfulltrúar HMS Slökkvilið
9.	<p>Sérstakt áttak vegna eldri timburhúsa</p> <p>Lagt er til að farið verði í sérstakt áttak vegna eldri timburhúsa þar sem eigendur, hönnuðir, iðnmeistarar, byggingarstjórar og fleiri verði fræddir um brunavarnir í timburhúsum. Áttak verði í að skjalfesta brunavarnir í elstu húsunum og skoðað hvort tilefni sé til að endurskoða heimildir slökkviliðs til að framkvæma skoðun á ástandi brunavarna hafi ástand ekki verið skráð í byggingargátt.</p>	FRN Lög um mannvirki Lög um brunavarnir	HMS Byggingarfulltrúi Slökkvilið
10.	<p>Áttaksverkefni um kortlagningu á óleyfisbúsetu</p> <p>Lagt er til að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, sveitarfélög, fulltrúar vinnumarkaðarins og slökkvilið stærstu byggðakjarna landsins efni til sameiginlegs áttaksverkefnis um að kortleggja raunstöðu óleyfisbúsetu þar sem safnað verði upplýsingum um raunverulega búsetu í atvinnuhúsnæði, ástand brunavarna og félagslegar aðstæður íbúa. Miðað verði við að áttaksverkefninu verði lokið í september 2021. Í verkefninu verði hægt að horfa til tímabundinnar skráningar í leigusamningsgrunn skv. frumvarpi til laga um breytingar á húsaleigulögum þrátt fyrir að búsetan sé í óleyfi.</p>	FRN	HMS Sveitarfélög Slökkvilið
11.	<p>Mögulegar lagabreytingar vegna óleyfisbúsetu</p> <p>Lagt er til að hlutaðeigandi ráðuneyti taki að sér í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og fulltrúa verkálýðshreyfingarinnar að vinna að útfærslu á mögulegum breytingum á löggjöf í því skyni að mæta þeirri stöðu sem nú er uppi. Metið væri hvort og í hvaða mæli heimila skuli tímabundna aðseturskráningu og búsetu í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir kröfur um öryggi. Einnig að teknað verði til endurskoðunar reglur um húsnæðisstuðning í formi húsnæðisbóta í þessu skyni sem mögulega hvata fyrir leigusala til þess að skrá búsetuna.</p>	FRN SRN	FRN SRN Samband íslenskra sveitarfélaga ASÍ

12.	<p>Sektarheimildir og aðgangur eftirlitsaðila</p> <p>Lagt er til að endurskoðaðar verði heimildir eftirlitsaðila til annars vegar að beita viðurlögum við brotum á lögum um mannvirki og lögum um brunavarnir með það í huga að veita virkt aðhald með því að farið sé að lögnum og að viðurlög séu skilgreind út frá alvarleika brots. Hins vegar heimildir eftirlitsaðila til aðgangs að íbúðarhúsnæði til þess að sinna eldvarnareftirliti.</p>	FRN Lög um mannvirki Lög um brunavarnir	FRN
13.	<p>Hvatar til brunavarna í gegnum brunatryggingar</p> <p>Lagt er til að lög um brunatryggingar verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar. Endurskoða þarf forsendur brunabótamats og lög um brunatryggingar með það í huga að tengja þær við brunavarnir, veita vátryggingafélögum sem bestar upplýsingar um notkun húsnæðis og brunavarnir allan líftíma þess og auka heimildir vátryggingafélaga til að skerða bætur ef brunavörnum er ekki sinnt.</p>	FJR	FJR