

Statens Vegvesen
Region midt
Postboks 2525
6404 MOLDE

PÅLEGG OM RETTING AV AVVIK I HENHOLD TIL TILSYNSRAPPORT OG FORHÅNDSVARSEL OM TVANGSMULKT

Navn objekt: Tunneler på E39 gjennom Skaun (Brekktunnelen, Mannsfjelltunnelen, Svalnestunnelen, Viggjatunnelen og Storsandtunnelen).

Beskrivelse av de faktiske forhold/historikk.

Brannvesenet var på samlet tilsyn for tunnelene på E39 gjennom Skaun og Orkdal 30.11.2017. Tilsynet resulterte i 3 avvik. Disse var:

- Avvik 1 gikk på at det må lages en øvingsplan som skal følges slik at øvingshyppighet blir ivaretatt for hvert brannvesen Orkdal og Skaun. Øvelsene skal dokumenteres og varme øvelser skal være en del av planen.

I svar fra Statens vegvesen datert 28.02.2018 sies det at tunnelene er underlagt en overordnet øvingskalender som er forankret i regionens masterplan tunnel. I denne planen kommer det frem planlagte øvelser for aktuelle tunneler. Det sies også at det vil bli lagt til rette for en fullskala øvelse på OPS strekningen i 2018 i samarbeid med brannvesenet.

Statens vegvesen skriver videre at beredskapsplanene for den enkelte tunnel bygger på et omforent grunnlag og skal være tilpasset lokale forhold, som ved oppgradering av planer tilpasses og avklares med lokalt brannvesen via høring av reviderte planer. Nye beredskapsplaner er utarbeidet og vil bli sendt ut til høring mars 2018.

- Avvik 2 gikk på den risikoanalyse som er utarbeidet vedrørende OPS-tunnelene på E39 mellom Orkanger og Klett. Den risikoanalyse som er utført forholder seg kun til tunnelsikkerhetsforskriften når det gjelder oppgradering av tunnelene. Håndbok R511 –«Sikkerhetsforvaltning av vegtunneler» utgitt av Statens vegvesen, vegdirektoratet og temahefte «Retningslinjer for saksbehandling og ivaretagelse av brann- og elsikkerhet i vegtunneler» utgitt av Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) og Statens vegvesen, vegdirektoratet sier begge at håndbok N500 og håndbok R511 skal legges til grunn både i eksisterende tunneler og nye tunneler. Orkdal brann og redning har vært i kontakt med DSB for å få avklart forholdet om man kun skal forholde seg til tunnelsikkerhetsforskriften som Statens vegvesen hevder eller om også håndbøkene skal legges til grunn for oppgradering i henhold til tunnelsikkerhetsforskriften og

Skaun kommune ● Teknisk kontor ● Postboks 74 ● 7358 Børsa

ved tilsyn. DSB var klar i sin uttalelse om at håndbøkene skal legges til grunn for dette. Brannvesenet forutsatte derfor i tilsynsrapport av 08.12.2017 at det lages en ny risikoanalyse med handlingsplan, hvor håndbøkene N500 og R511 legges til grunn for oppgradering i tillegg til tunnelsikkerhetsforskriften. Dersom ikke de preaksepterte løsninger som er vist i håndbok N500 legges til grunn forutsettes det at det blir utarbeidet en brannsikkerhetsstrategi utført av kompetent firma uavhengig av Statens vegvesen som kan godkjennes minst i tiltaksklasse 3 – brannsikkerhet. Der preaksepterte løsninger ikke brukes må man inn med reelle kompensierende tiltak som ivaretar sikkerheten i minimum lik grad som de preaksepterte løsninger vist i håndbøkene.

I sitt svar til tilsynsrapporten i brev datert 28.02.2018 skriver Statens vegvesen at «Det pågår nå et større oppgraderingsarbeid iht tunnelsikkerhetsforskriften i tunnelene mellom Klett og Orkanger. Hva som konkret skal utføres av oppgradering av utstyr i tunnelene kommer frem gjennom gjeldende tiltaksplaner, som er avklart med vegdirektoratet. I dette arbeidet er det viktig å merke seg at dersom det i eksisterende tunneler viser seg at noen konstruksjonsmessige krav fastsatt i HB N500 bare kan oppfylles ved tekniske løsninger som enten ikke kan gjennomføres, eller kan gjennomføres bare til en uforholdsmessig høy kostnad, kan Vegdirektoratet som forvaltningsmyndighet, gi tillatelse til at det innføres alternative risikoreduserende tiltak. Det forutsettes selvsagt at disse vil føre til likeverdig eller forbedret vern».

Statens vegvesen sier altså selv i sitt svarbrev at eventuelle alternative tiltak som skal kompensere for tiltak krevd i håndbok N500 må føre til likeverdig eller forbedret vern. Brannvesenet har vanskelig for å finne kompensierende tiltak som er krevd i den risikoanalyse som er utarbeidet som på langt nær er likeverdige eller bedre når det gjelder manglende nødutganger, manglende slokkevann eller manglende seksjonering av PE-skum blant annet.

- Avvik 3 gikk på slokkevann. Det er ikke ordnet med vannforsyning til brannsløkking i forbindelse med bygging av tunnelene. Da tunnelene ble bygd ble det bevilget penger slik at brannvesenet kunne kjøpe en gammel melkebil som ble ombygd til vanntankbil for brannsløkking for å ivareta kravet om vannforsyning i tunnelene. Denne bilen er nå svært sliten og er moden for utskifting. Brannvesenet krevde i sin tilsynsrapport av 08.12.2017 at det enten måtte installeres tilstrekkelig vannforsyning til brannsløkking i tunnelene eller at eier av tunnelene må bevilge penger til brannvesenet slik at ny branntankbil kan innkjøpes for å ivareta kravet om tilstrekkelig slokkevann i tunnelene.

I sin tilbakemelding av 28.02.2018 skrev Statens vegvesen følgende: «Statens vegvesen ser at det er nødvendig å gjennomføre en beredskapsanalyse i samarbeid med nødetatene og iverksette nødvendige prosesser for å vurdere beredskapen for tunnelene. Beredskapsanalyse vil gi oss et bilde på hvilken innsats og redning som kan forventes ved den enkelte tunnel, hvilke ressurser som er tilgjengelige og muligheter for tilgjengelig slokkevann.»

Den 27.04.2018 sendte brannvesenet ut brev vedrørende mangelfull tilbakemelding og forhåndsvarsel om pålegg grunnet mangelfull tilbakemelding/ikke tilfredsstillende tilbakemelding på alle avvik påpekt i tilsynsrapport. Følgende mangler ble påpekt ved tilbakemeldingen for de forskjellige avvik:

- For avvik 1 ble det i tilbakemelding fra Statens vegvesen av 28.02.2018 skrevet at nye beredskapsplaner er utarbeidet og vil bli sendt på høring i mars 2018. Brannvesenet kan enda ikke se å ha mottatt noen beredskapsplaner til høring. Det ble også vist til at beredskapsplaner skal basere seg på risikoanalyse og beredskapsanalyse. Brannvesenet kan ikke se å ha vært med

på noen beredskapsanalyse som skal munne ut i en beredskapsplan.

Statens vegvesen har i brev av 29.05.2018 kommet med tilsvarende på brannvesenets brev om mangelfull tilbakemelding. Statens vegvesen svarer som følger på avvik 1: Statens vegvesen ønsker først å beklage at beredskapsplanen utarbeidet etter ny mal ikke ble sendt innen mars 2018. Dette har sin årsak i at det har vært skifte av personell i vår organisasjon og misforståelser har dessverre oppstått. Statens vegvesen vil innen 30. juni 2018, sende dere beredskapsplan etter ny mal til høring. Det er helt korrekt som dere sier i brevet at en beredskapsplan bygger på en risikoanalyse og beredskapsanalyse. Grunnen til at dere ikke har vært med på en beredskapsanalyse er at den enda ikke har vært gjennomført. Statens vegvesen vil i løpet av høsten 2018 innkalle til en beredskapsanalyse, i forbindelse med ny beredskapsplan etter tunneloppgraderingen.»

Brannvesenet har enda ikke vært med på noen beredskapsanalyse og beredskapsplaner er ikke sendt til høring.

- For avvik 2 skrev brannvesenet at de ikke kunne se at tilbakemeldingen gir tilfredsstillende svar på avviket. Blir håndbøkene fulgt for oppgraderingen? Gir eventuelt de alternative reduserende tiltak likeverdig eller forbedret vern i forhold til de tiltak som er beskrevet i håndbøkene? Tenker da blant annet på rømning, slokkevannsforsyning, useksjonert PE-skum,... Brannvesenet kan ikke se at de beskrevne tiltak i risikoanalysen på langt nær gir noe vern i forhold til de tiltak som er beskrevet i håndbøkene.

Statens vegvesen skriver i sin tilbakemelding følgende: «Statens vegvesen ønsker å klargjøre når håndbok N500 gjelder opp imot kravene i tunnelsikkerhetsforskriften. I forordet til håndbok N500, står følgende: «Håndbok N500 gjelder alle typer vegtunneler på offentlig veg. Normalen gjelder for nye vegtunneler, den skal legges til grunn ved oppgradering av sikkerhetsutrustning og vann- og frostsikring i eksisterende tunneler.» Tunnelsikkerhetsforskriften setter kravene for den kommende oppgraderingen av tunnelene. Håndbok N500 gjelder for nye vegtunneler og har ikke tilbakevirkende kraft for eksisterende vegtunneler. Kravene i Håndbok N500 skal følges for sikringstiltak som tunnelsikkerhetsforskriften krever. Det er tunnelsikkerhetsforskriften som i første omgang setter kravene til de sikringstiltak som utløses av tunnelsikkerhetsforskriften. Risikoanalysen anbefaler avbøtende tiltak for tunnelene. Dette er medtatt i tiltaksplanene for tunnelene og tilfredsstiller kravene i tunnelsikkerhetsforskriften og håndbok N500. Vegdirektoratet skal som forvaltningsmyndighet godkjenne tiltaksplanene.»

- Når det gjelder avvik 3 – slokkevann skrev brannvesenet følgende: «Brannvesenet er enige i at det må gjennomføres en beredskapsanalyse. Denne må da også ta for seg andre forhold beskrevet under avvik 2. Det forutsettes at det settes av et tidspunkt for gjennomføring av beredskapsanalyse.»

Statens vegvesen skriver i sin tilbakemelding følgende: «Statens vegvesen vil som nevnt under avvik 1, gjennomføre en beredskapsanalyse i løpet av høsten 2018. Denne vil sammen med risikoanalysen danne grunnlaget for en ny beredskapsplan etter tunneloppgraderingen. Beredskapsanalysen skal gi et bilde på hvilken innsats og redning som kan forventes ved den enkelte tunnel, hvilke ressurser som er tilgjengelige og når disse er tilgjengelige. Vi er kjent med at det ved åpning av tunnelene ble gitt et tilskudd til slokkevann i form av en vanntankvogn. Denne er ifølge dere klar for fornying. Statens vegvesen vil vurdere en søknad om tilskudd til

nødvendig oppgradering av det kommunale brannvesen, som er relevant for beredskapen til tunnelene.»

Den 26.06.2018 sendte brannvesenet ut et brev vedrørende oppfølging av tilsyn tunneler på E39 gjennom Skaun med følgende innhold: «Skaun kommune ved brannvesenet er ikke fornøyd med de tilbakemeldinger som er gitt på vår tilsynsrapport av 08.12.2017. Brannvesenet vil imidlertid vente med å følge opp saken ytterligere med eventuelt pålegg og tvangsmulkt til etter foreskrevne beredskapsanalyse er avholdt. Brannvesenet forutsetter at nevnte beredskapsanalyse for tunnelene blir avholdt senest 07.09.2018 og at vi blir invitert i god tid før dette. Dersom dette ikke blir overholdt vil vi skrive pålegg om retting i henhold til tilsynsrapport samt forhåndsvarsel om tvangsmulkt.»

Brannvesenet har ikke mottatt noen tilbakemelding til dette brev og har heller ikke blitt innkalt til gjennomføring av beredskapsanalyse. I forbindelse med at fullskalaøvelse ble avholdt i Viggjatunnelen i desember 2018 var brannvernleder for tunnelene til stede. Brannvesenet etterlyste da innkalling til gjennomføring av beredskapsanalyse, men fikk til svar at Statens vegvesen ikke hadde tenkt å avholde noen beredskapsanalyse for tunnelene på E 39.

Nærmere beskrivelse av rettsgrunnlaget for pålegg og aktuelle avvik

Hjemmel for de beskrevne avvik er brann- og eksplosjonsvernloven § 37, jf § 6, jf forskrift om brannforebygging har funksjonsbestemmelser, kravene til sikkerheten som gjelder for byggverket skal være kjent for eier § 4 / kontroll av sikkerhetsinnretningene (bygningdeler, installasjoner og utstyr i byggverket som skal oppdage eller begrense brann) skal avklare om sikkerhetsinnretningene oppfyller kravene til brannsikkerhet som gjelder for byggverket § 5 for eksempel at kravet til vannforsyning er ivaretatt og det er den ikke fordi den ikke oppfyller kravene satt i håndbok N500, ved at det ikke ble ordnet med sløkkevannforsyning til brannvesenet da tunnelene ble bygd. Det ble gitt tilskudd til innkjøp av en gammel melkebil som ble ombygd til vanntankbil, men denne bilen er nå svært sliten og er moden for utskifting. Den tilfredsstillende ikke kravet om tilfredsstillende sløkkevannforsyning til tunnelene på E 39 gjennom Skaun.

Den risikoanalyse som ble gjennomført i forbindelse med at tunnelene skal oppgraderes etter tunnelsikkerhetsforskriften er heller ikke tilfredsstillende. For det første er viktige elementer utelatt, blant annet sløkkevannforsyning. For det annet forholder man seg kun til tunnelsikkerhetsforskriften når det klart fremkommer at også Statens vegvesens håndbøker N500 og håndbok R511 skal legges til grunn for oppgradering av tunnelene.

Vurdering

Skaun kommune ved brannvesenet finner ikke at Statens vegvesen i sine tilbakemeldinger har lukket de avvik som ble påpekt etter tilsyn den 30.11.2017 i tunnelene på E 39 gjennom Skaun og Orkdal. I vårt siste brev av 26.06.2018 skrev vi at vi ville vente med å følge opp saken videre inntil foreskrevne beredskapsanalyse var blitt avholdt. Siden vi nå i desember i forbindelse med øvelse i Viggjatunnelen fikk beskjed om at Statens vegvesen likevel ikke hadde til hensikt å gjennomføre noen beredskapsanalyse finner derfor å måtte gå videre med tilsynssaken.

Vedtak

Med hjemmel i lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 37, 1.ledd fattes følgende vedtak:

Som eier av Brekk tunnelen, Mannsfjell tunnelen, Svalnestunnelen, Viggjatunnelen og Storsandtunnelen pålegges Statens vegvesen å rette følgende avvik:

1. Det skal lages en øvingsplan slik at krav til øvingshyppighet blir ivaretatt for hvert brannvesen Orkdal og Skaun. Øvingsplanen må være tatt opp som del av beredskapsanalyse og beredskapsplan for tunnelene på E 39 gjennom Skaun og Orkdal. Avviket forutsettes lukket innen 01.06.2019
2. Enten må det lages en ny risikoanalyse for tunnelene eller så må det gjennomføres en ny beredskapsanalyse som ivaretar de ovennevnte sikkerhetsmomenter som er utelatt i den risikoanalyse som er laget. Avviket forutsettes lukket innen 01.06.2019.
3. Enten må det lages en plan for etablering av slokkevannsforsyning i tunnelene på E 39 gjennom Skaun, eller så må det sørges for at det bevilges midler til innkjøp av ny branntankbil bygd for tunnelbrannsløkking for å ivareta kravet om vannforsyning til brannsløkking i tunnelene på E 39.

Dette vedtaket kan påklages til Skaun kommune v/kommunestyret innen tre uker fra mottakelsen av dette brev, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 41, 2.ledd ledd og lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 28, 2.ledd.

Eventuell klage sendes til tilsynsmyndigheten i kommunen.

Det opplyses samtidig om adgangen til å be om utsatt iverksettelse inntil en eventuell klage er ferdigbehandlet, jf. forvaltningsloven § 42.

Varsel om vedtak om tvangsmulkt

De varsles herved om at tilsynsmyndigheten vurderer å ilegge tvangsmulkt jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 39 hvis pålegget ikke er gjennomført innen fastsatt frist 01.06.2019.

Det vil fastsettes en løpende tvangsmulkt (dagbøter) hvis avviket ikke er lukket innen påleggsfristens

utløp. Bøtesatsen settes til kr. 1000,- per tunnel, altså totalt kr. 5000,- per døgn. Dagbøtene løper fra 01.06.2019 og inntil vedtak om pålegg er gjennomført.

I henhold forvaltningsloven § 16, gis eier/virksomhet/bruker med dette anledning til å uttale seg forut for et eventuelt vedtak om tvangsmulkt. Fristen for tilbakemelding er 3 uker fra mottagelsen av dette brev.

Henvendelse vedrørende saken kan gjøres til Ronny Ramsøskar, som kan treffes på telefon 91173858 alt. ronny.ramsoskar@orkdal.kommune.no.

Med hilsen
Skaun kommune v/brannvesenet

Ronny Ramsøskar
varabrannsjef

Direkte innvalg: 72483262/91173858

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.