

Alþingi
Erindi nr. P 138/1604
komudagur 8.4.2010

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfisnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 7.4.2010

1003021SA GB
Málalykill: 132

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um brunavarnir, 427. mál

Frumvarpið barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga til umsagnar með tölvubréfi frá umhverfisnefnd Alþingis, dags. 10. mars sl. og er umsagnarfrestur veittur til 26. mars. Að beiðni sambandsins var fresturinn framlengdur til 7. apríl. Málið var tekið til umfjöllunar á fundi stjórnar sambandsins sem haldinn var 26. mars.

1. Almennt um frumvarpið

Þær breytingar á lögum um brunavarnir sem lagðar eru til í frumvarpinu snúa í fyrsta lagi að því að innleiða þær stjórnisýslubreytingar sem leiða af stofnun Byggingarstofnunar samkvæmt frumvarpi til laga um mannvirki, en sú stofnun tekur m.a. við verkefnum Brunamálastofnunar. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að öll ákvæði sem verið hafa í lögum um brunavarnir varðandi hlutverk Brunamálastofnunar færist undir lög um mannvirki, þar sem fjallað er um hlutverk Byggingarstofnunar. Hins vegar er lagt til að lög um brunavarnir haldi gildi sínu sem sjálfstæð lög. Í öðru lagi eru lagðar til ýmsar breytingar á lögnum með hliðsjón af fenginni reynslu í þau níu ár sem liðin eru frá gildistöku laganna.

Í því frumvarpi sem nú er lagt fram, sem og í frumvarpi til mannvirkjalaga, hefur verið tekið verulegt tillit til sjónarmiða sveitarfélaga. Má þar nefna að fallið hefur verið frá áformum um að útvíkka ákvæði um slysatryggingu slökkviliðsmanna og einnig er komin í frumvarpið gjaldtökuheimild vegna aðkomu slökkviliða að öryggisúttektum á nýjum mannvirkjum. Á meðal annarra mikilvægra breytinga sem sambandið telur horfa til framfara má nefna að í 14. gr. og 20. gr. eru gerðar mikilvægar breytingar til þess að hnykkja á eftirlitshlutverki slökkviliða. Þá telur sambandið það vera framfaraskref að kveða á um leyfisskyldu þjónustuaðila, sbr. 23. gr. frumvarpsins, og eftirlit Byggingarstofnunar með slíkri starfsemi.

Af framangreindum ástæðum styður sambandið að frumvarpið verði að lögum en gerir einkum athugasemdir sem varða þann mikla kostnað sem sveitarfélögin verða fyrir vegna ákvæða um klippubúnað. Er lögð þung áhersla á að leitað verði leiða til þess að bæta sveitarfélögunum þann kostnaðarauka sem leiðir af þessari nýju lagaskyldu.

Þá telur sambandið rétt að setja fram ábendingar varðandi gildissvið laganna og eftirlit brunamálayfirvalda gagnvart slökkviliðum á flugvöllum en komið hefur í ljós að yfirvöld brunamála og flugmála túlka gildissvið laganna með afar ólíkum hætti.



Loks leggur sambandið áherslu á að ákvæði laganna verði ítarlegri um ábyrgð og viðbrögð við mengunartjónum. Tilefni breytingartillagna um það atriði er m.a. dómur Hæstaréttar frá 8. maí 2008 í máli nr. 426/2007, þar sem slökkvilið höfuðborgarsvæðisins var dæmt til þess að bera kostnað vegna mengunartjóns sem varð í svonefndum Hringrásarbruna. Þar sem ekki var um að ræða eldsvoða í húsnæði bar váttryggingafélag enga ábyrgð á tjóninu.

2. Björgun á fastklemmdu fólki, sbr. 2., 8. og 12. gr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að björgun á fastklemmdu fólki úr mannvirkjum og farartækjum með sérhæfðum björgunarbúnaði verði eitt af lögbundnum verkefnum slökkviliða. Í skýringum við frumvarpið kemur fram að langflest slökkvilið landsins hafi sinnt þessu verkefni án lagaskyldu í meira en áratug og er kennsla í meðferð klippubúnaðar hluti af námsefni Brunavarnaskólans.

Sambandið lýsir sig ekki mótfallið framangreindum áformum en bendir á að skv. fylgiskjali við frumvarpið er stofnkostnaður vegna búnaðar og þjálfunar áætlaður 500-600 milljónir króna. Þar við bætist árlegur rekstrarkostnaður, afskriftir, símenntun o.fl. sem er áætlað að nemi um 90 m.kr. Af hálfu sveitarfélaganna er lögð áhersla á að þessum aukna kostnaði verði mætt með lögbundinni gjaldtökuheimild og breytingum á fyrirkomulagi VSK-endurgreiðslna til slökkviliða. Hvað varðar gjaldtökuheimildina er einfaldast að henni verði bætt inn í frumvarpið og að hún nái til umferðaróhappa þar sem nauðsynlegt reynist að beita klippum. Þannig myndu váttryggingafélög greiða þann kostnað sem hlýst af slíkum aðgerðum. Sé ekki vilji til þess að lögfesta slíka gjaldtökuheimild kæmi þó einnig til álita að veita sveitarfélögunum hlutdeild í byggingaröryggisgjaldi eða umferðarsköttum til að tryggja fjármögnun þessa nýja lögbundna verkefnis sveitarfélaga. Að auki kallar lagabreytingin augljóslega á auknar fjárheimildir til þess að endurgreiða sveitarfélögum VSK af búnaði slökkviliða, en sveitarfélögin hafa um langt skeið gagnrýnt að endurgreiðslan sé bundin við tiltekna heildarfjárhæð á ári þótt allt annað endurgreiðslufyrirkomulag gildi gagnvart björgunarsveitum.

3. Gildissvið gagnvart flugvöllum, sbr. 2., 3., 6. og 9. gr.

Sambandið vekur athygli umhverfisnefndar á meðfylgjandi álitum Brunamálastofnunar en þar kemur fram að mikill munur er á túlkun annars vegar Sambands íslenskra sveitarfélaga og Brunamálastofnunar og hins vegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á gildissviði laga um brunavarnir gagnvart flugvallaslökkviliðum. Eins og fram kemur í álitinu kemur skýrt fram í athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum um brunavarnir nr. 75/2000 að lögum er ætlað að gilda um flugvallaslökkvilið. Í ljósi ágreinings milli stjórnvalda samgöngu- og brunamála um gildissvið laganna virðist vera rík þörf á því að kveða skýrar á um þetta atriði í lögum um brunavarnir. Rétt er þó að taka fram að nýlega er hafin endurskoðun á reglugerð um flugvelli þar sem vonandi verður kveðið skýrar á um þær kröfur sem gerðar eru til flugvallaslökkviliða, svo sem um menntun, þjálfun og búnað þeirra sem sinna slökkvistarfi á flugvöllum.



Til að taka af allan vafa um það hver fer með eftirlit með því að lagakröfur séu uppfylltar af hálfu rekstraraðila flugvalla leggur sambandið til að gerðar verði breytingar á 6. gr. laganna þannig að á eftir orðunum „leiðbeina sveitarstjórnnum“ komi orðin: og öðrum sem reka slökkvilið. Einnig telur sambandið brýnt að í 2. gr. laganna verði kveðið skýrar á um gildissvið laganna gagnvart flugvallaslökkviliðum en bendir jafnframt á að í breyttri skilgreiningu á orðinu „mannvirki“ í 3. gr. frumvarpsins, eru samgöngumannvirki sérstaklega tilgreind. Frekari breytingar á frumvarpinu kunna að vera nauðsynlegar til að taka af allan vafa um þær kröfur sem gilda um flugvallaslökkvilið. Má sem dæmi nefna 13. gr. um það öryggisatriði að slökkviliðsmenn þurfi að standast læknisskoðun til að mega stunda reykjöfun.

4. Athugasemdir við einstakar greinar

a. Um 3. gr. Skilgreining á mengunartjóni

Til viðbótar skilgreiningu á *mengunaróhappi* í 3. gr. laganna telur sambandið vanta skilgreiningu á hugtakinu *mengunartjón*..

Mengunartjón: Tjón eða skaði sem hlýst af hvers konar mengun á landi, þar með talinn kostnaður vegna ráðstafana til að koma í veg fyrir fyrisjáanlegt tjón eða draga úr tjóni.

b. Um 7. gr. Brunamálaskóli

Gerð er athugasemd við að í 7. gr. er Byggingarstofnun heimilað að fela menntastofnun starfrækslu skólans. Sambandið bendir á að við kennslu er nánast eingöngu notaður búnaður í elgu slökkviliða og er ljóst að sá búnaður verður ekki til reiðu ef menntastofnun verður falin starfræksla skólans. Eðlilegra væri að heimila samstarf við menntastofnun um einstaka þætti námsins, á sama hátt og heimilað er samstarf við slökkvilið eða aðra fagaðila um framkvæmd einstakra þátta í starfsemi skólans. Jafnframt telur sambandið rétt að minna á að kennsla við skólann fer að stórum hluta fram í fjarnámi og er lögð áhersla á að svo verði áfram til að halda kostnaði sveitarfélaga í lágmarki. Góð sátt hefur verið um starfsemi skólans og ekki þörf á róttækum breytingum á skipulagi námsins.

c. Um 9. gr.

Lagt er til að á eftir b-lið 9. gr. komi nýr stafliður sem hljóði svo: Í stað orðsins „atvinnuhúsnæðis“ í e-lið 1. mgr. 12. gr. laganna komi: mannvirkja.

Ofangreind breyting er í samræmi við breytta skilgreiningu orðsins „mannvirki“ í 3. gr. frumvarpsins og virðist orðið „húsnæði“ vera of takmarkandi miðað við markmið laganna og hið víðtæka hlutverk sem slökkviliðum er falið samkvæmt lögum.

d. Um 16. gr.

Sambandið tekur undir ábendingar Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins (SHS) um að útvíkka gildissvið 24. gr. laganna þannig að greinin gildi ekki eingöngu um mannvirki heldur einnig lóð sem nýtt er undir starfsemi. Að áliti sambandsins eru breytingartillögur SHS til þess fallnar að auka samræmi í lögnum, sem ekki var fyllilega gætt að við breytingar á 29. gr. laganna, sem



samþykktar voru árið 2007, sbr. lög nr. 67/2007. Margvísleg dæmi má nefna um að á lóð geti farið fram starfsemi sem getur skapað hættu án þess að hún stafi endilega frá notkun bygginga. Einnig eru mörg dæmi um að á lóðum eru geymdar eldfimar vörur eða úrgangur sem geta skapað mikla eld- og mengunarhættu. Sterk rök hníga því að þeirri niðurstöðu að slökkvilið þurfi að hafa skýrar eftirlitsheimildir á atvinnulóðum.

e. Um 20. gr. Aðgerðir til að knýja fram úrbætur

Sambandið telur æskilegt að gera frekari breytingar á 29. gr. laganna en lagt er til í frumvarpinu. Er lagt til að 4. mgr. verði felld brott þannig að ljóst verði að slökkviliðsstjóri hafi óskorað vald til þess að beita þeim úrræðum sem kveðið er á um í greininni. Jafnframt er nauðsynlegt að kveða á um það í 3. mgr. 29. gr. að lögveðsréttur nái einnig til kostnaðar sem hlýst af því að ráðast í nauðsynlegar úrbætur á kostnað eiganda mannvirkis. Í þessu sambandi vísar sambandið til hliðstæðra ákvæða í 55. og 56. gr. frumvarps til laga um mannvirki. Lagt er til að 3. mgr. verði svohljóðandi:

Sé ákvæðum 2. mgr. beitt skal eigandi eða umráðamaður mannvirkis eða lóðar greiða kostnað sem hlýst af nauðsynlegum aðgerðum og eftirliti slökkviliðs. Sveitarfélag skal setja sér gjaldskrá um fjárhæð gjalda fyrir eftirlit samkvæmt þessari grein og um innheimtu þeirra. Gjöld skulu ekki vera hærrí en nemur kostnaði við framkvæmd eftirlitsins. Gjöldum og öðrum kostnaði samkvæmt þessari málsgrein fylgir lögveð í viðkomandi fasteign og lóðarréttindum.

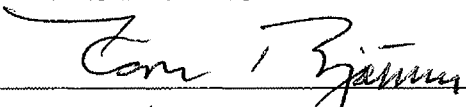
Þessi breyting er til þess fallin að stuðla að aukinni skilvirkni í ákvarðanatöku þar sem slökkviliðsstjóri þarf ekki að bíða samþykkis sveitarstjórnar áður en hann tilkynnir ákvörðun um að fyrirskipa úrbætur á mannvirki á kostnað eiganda. Með tilliti til réttaröryggis og mögulegrar bótaskyldu sveitarfélags ber engu að síður að gæta meginreglna stjórnarsýslulaga um andmælarétt, rannsóknarskyldu og meðalhóf við töku slíkra ákvarðana.

f. Um 21. gr. gildandi laga

Sambandið tekur eindregið undir tillögur Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins um útvíkkun gildissviðs 21. gr. laganna, þannig að ljóst sé að greinin gildi ekki aðeins um eldsvoða heldur einnig um mengunartjón. Í umsögn SHS er vísað til þess að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu urðu að bera hallann af því í svonefndum Hringrásardómi (Hrd. frá 8. maí 2008 í máli nr. 426/2007) hve óskýr gildandi lög eru um mengunartjón. Að áliti sambandsins er eðlilegt að löggjafinn taki af skarið um þetta atriði.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Samband íslenskra sveitarfélaga
Guðjón Bragason,
Pósthólf 8100
128 Reykjavík

Reykjavík 14. júlí 2009
Tilvísun 2008110052/6.0/BK/--

09051715A

Efni: Beiðni um álit Brunamálastofnunar á skyldum flugvallarslökkviliða

Vísað er í bréf Sambands íslenskra sveitarfélaga dagsett 30. maí 2009 þar sem rætt er um skyldur flugvallarslökkviliða og beiðni er um álit Brunamálastofnunar á fjórum atriðum þar að lútandi. Í svari þessu mun undirritaður fyrst taka saman nokkur almenn atriði um efnið sem hann telur geta skýrt afstöðu Brunamálastofnunar. Síðan mun hinum fjórum efnisatriðum málsins svarað.

I Almennt um flugvallarslökkvilið og lög um loftferðir

Í minnisblaði samgönguráðuneytis dagsettu 26. mars 2009 kemur fram sú skoðun að á flugvöllum sé ekki rekin slökkvilið í skilningi laga nr. 75/2000 um brunavarnir, heldur sé þar rekin slökkviþjónusta, sem þurfi því ekki að lúta undir lög nr. 75/2000. Í frumvarpi til laga um brunavarnir segir hinsvegar í skýringum að frumvarpið taki einnig til starfsemi slökkviliða flugvalla. Því er mikill mismunur á sýn samgönguráðuneytis og ýmissa annarra aðila hvað varðar skyldur flugrekstraraðila til að reka slökkvilið og hvaða lögum slíkur rekstur skuli lúta.

Kjarni álitaefnisins snýst um það hvernig brunavarnaákvæði laga nr. 60/1998 um flugvelli, og reglur settar á grundvelli þeirra, skarast við lög nr. 75/2000 um brunavarnir. Hér verður stuttlega rætt um brunavarnaákvæði í lögum nr. 60/1998 um loftferðir og reglum settum á grundvelli þeirra, meðal annars í reglugerð nr. 464/2007 um flugvelli og í Viðauka 14 við Chicago-samninginn. Í reglugerðinni er einnig vitnað í "Airport Services Manual, Part 1, Rescue and Fire Fighting", en það er um 200 síðna rit með reglum um starfsemi flugvallarslökkviliða, og "Airport Services Manual, Part 7, Airport Emergency Planning", sem fjallar um neyðaráætlanir flugvalla og skyldu flugrekstraraðila til að setja fram slíka áætlun. Bæði ritin eru gefin út af ICAO (International Civil Aviation Organization).

a) Samkvæmt skilgreiningu í 1. gr. reglugerðar nr. 464/2007 um flugvelli er orðið flugvöllur (Aerodrome) notað um *tiltekið svæði á láði eða legi, að meðtöldum byggingum og búnaði sem er ætlað til afnota við komu, brottför og hreyfingar loftfara á jörðu niðri*. Í VI hluta sömu reglugerðar er fjallað um kröfur til flugvalla, í grein 9.1.2. er fjallað um neyðaráætlun fyrir flugvöll þar sem segir m.a. að dæmi um neyðarástand á flugvelli sé eldur í byggingum. Í reglugerðinni er því samkvæmt skilgreiningu gert ráð fyrir að flugvöllur taki einnig til þeirra bygginga sem eru á flugvöllinum og að eitt af þeim neyðartilvikum sem þurfi að taka tillit til sé eldur í þeim byggingum.

b) Í Viðauka 14 við Chicago-samninginn (gr. 9.1.2) er samhljóða ákvæði um að dæmi um neyðarástand á flugvelli sé eldur í byggingu. Í Viðaukanum kemur einnig fram (gr.

9.2.36-9.2.38) að nægjanlegur fjöldi þjálfaðs mannafla skuli vera tilbúinn að bregðast við þannig að hægt sé að koma slökkvibílum á staðinn með lágmarks viðbragðstíma og fullnýta afkastagetu hans á slyssað. Jafnframt segir að flæði slökkviefna skuli geta verið samfleytt þ.e. að þegar það magn sem fyrsti bíll ber er uppuríð skuli næsti bíll vera kominn á staðinn með viðbótarafli og mannskap. Ennfremur að mannafla sé nægur til að handlíkur, stigar og annar björgunarbúnaður sem alla jafna er notaður nýtist bæði við björgun úr loftförum og almennar aðgerðir í slökkvistarfi. Þegar fjöldi slökkviliðsmanna er ákveðinn þarf að hafa í huga hverskonar flugvélar nota flugvöllinn. Öllum slökkviliðsmönnum skal séð fyrir fullum hlífðarfatnaði og öndunarvörn þannig að þeir geti unnið störf sín á vettvangi á fullnægjandi hátt. Kröfur sem þessar eru síðan nánar útfærðar í "Airport Services Manual". Í þessum skjölum er sjaldnast vísað í ákveðna staðla og mælanleg gildi um þær kröfur sem búnaður skal uppfylla, hvernig viðhald búnaðarins fer fram og hvaða menntun og þjálfun slökkviliðsmennirnir fá. Hinsvegar eru í gildi íslensk lög og reglur sem setja kröfur um þessi atriði, t.d. reglur Vinnueftirlitsins um gerð persónuhlífa nr. 501/1994, sem byggir á tilskipun Evrópubandalagsins um persónuhlífar.

c) Við lestur Viðauka 14 við Chicago-samninginn og Airport Services Manual er margsinnis gert ráð fyrir því að samið sé við slökkvilið nærliggjandi sveitarfélaga um gagnkvæma aðstoð. Gert er ráð fyrir að afl og geta hvors slökkviliðs fyrir sig (slökkviliðs flugrekstraraðilans og sveitarfélagsins) verði nýtt á sem bestan hátt fyrir heildina.

II Almennt um flugvallarslökkvilið og lög um brunavarnir

a) Í frumvarpi til laga um brunavarnir, sem urðu að lögum nr. 75/2000, segir í skýringum við 2. gr. að frumvarpið taki til starfsemi allra slökkviliða í landinu, þ.m.t. starfsemi slökkviliða flugvalla. Brunamálastofnun lítur því svo á að lög um brunavarnir gildi einnig um flugvallarslökkvilið, eftir því sem við á.

b) Í 24. gr. laga um brunavarnir nr. segir:

24. gr. *Sérstök eldhætta í mannvirki.*

Skylt er að láta fara fram sérstaka brunahönnun á mannvirki þegar um er að ræða nýbyggingu þar sem af fyrirhugaðri starfsemi stafar sérstök eldhætta eða þar sem margir starfa, koma saman, fara um eða dveljast eða þar sem hætta er á stórfelldu eignatjóni í eldsvoða. Brunahönnun skal lögð fyrir byggingarnefnd til samþykktar. Byggingarnefnd skal leita álits slökkviliðsstjóra um brunahönnun áður en hún er samþykkt af nefndinni.

Sé um að ræða mannvirki sem þegar er byggt og er í rekstri og þar sem af fyrirhugaðri starfsemi stafar sérstök eldhætta eða þar sem margir starfa, koma saman, fara um eða dveljast eða þar sem hætta er á stórfelldu eignatjóni í eldsvoða skal slökkviliðsstjóri gera úttekt á brunavörnum þess, gera kröfu um úrbætur ef ástæða er til og leggja hana fyrir eiganda eða forráðamann. Sé brunavörnum slíks mannvirkis í veigamiklum atriðum ábótavant getur slökkviliðsstjóri eða byggingarfulltrúi gert kröfu um að gerð sé brunahönnun á mannvirkinu.

Slökkviliðsstjóri getur að höfðu samráði við sveitarstjórn lagt svo fyrir að í mannvirkjum, sbr. 2. mgr., séu gerðar sérstakar ráðstafanir til brunavarna, t.d. með uppsetningu á sérhæfðum búnaði til viðvörunar- og slökkvistarfs og þjálfun tiltekinna starfsmanna í brunavörnum og slökkvistarfi. Slíkar ráðstafanir skulu koma fram í brunavarnaáætlun. Eigandi mannvirkis greiðir kostnað af slíkum ráðstöfunum.

Í sveitarfélögum er fyrirtækjum af þeirri stærðargráðu sem flugvellir eru gert að halda uppi einkabrunavörnum þannig að í sameiningu geti slökkvilið og einkabrunavarnir ráðið við þá áhættu sem skapast af byggingum og starfsemi fyrirtækisins, að öðrum kosti fæst ekki byggingarleyfi fyrir framkvæmdinni. Með einkabrunavörnum er þar átt við að byggingar séu uppfærðar til að standast meira en lágmarkskröfur reglugerða segja til um, viðvörunarkerfi og slökkvikerfi og í sumum tilvikum er um að ræða eigið slökkvilið fyrirtækis eða iðnaðarsvæðis. Þetta á sérstaklega við um þá áhættusömu og umfangsmiklu starfsemi sem fer fram á alþjóðaflugvöllum á Íslandi, ekki síst á Keflavíkurflugvelli. Ljóst er að

slökkviliðsstjóri hefur nokkuð víðtækar heimildir til að leggja skyldur á rekstraraðilann hvað varðar brunavarnir.

c) Í lögum um brunavarnir nr. 75/2000 og reglugerðum settum á grundvelli þeirra eru mjög skýrar og ákveðnar reglur, með mælanlegum gildum, um menntun, þjálfun, búnað og viðhald búnaðar. Til dæmis eru mjög skýrar reglur um viðhald á reykjöfunarbúnaði, en reglubundið og rétt viðhald slíks búnaðar mjög mikilvægt. Einnig eru mjög skýrar reglur um lágmarksmenntun slökkviliðsmanna og veitir Brunamálaskólinn þá menntun endurgjaldslaust. Mjög víða er vísað í Evrópustaðla hvað varðar kröfur um búnað. Hinsvegar er það svo að í Viðauka 14 við Chicago-samninginn og í “Airport Services Manual” er sjaldnast vísað til ákveðinna staðla þegar kröfur eru gerðar um búnaði, menntun eða þjálfun þeirra sem sinna slökkvistarfi, enda eru reglurnar alþjóðlegar og þeim verður að beita um allan heim við mjög mismunandi aðstæður. Almennar kröfulýsingar eru fyrir hendi, en sjaldnast er vísað í mælanleg gildi. Ekki er ljóst hvernig Flugmálastjórn Íslands muni setja allar þær miklu reglur um búnað, viðhald, menntun og þjálfun sem þarf að setja og spurning hvort ekki sé skilvirkast að hafa þessar reglur sem líkastar því sem gildir fyrir önnur slökkvilið í landinu.

d) Í 12. gr. laga um brunavarnir er fjallað um eldvarnaeftirlit sveitarfélaga. Almennt telur Brunamálastofnun að eldvarnaeftirlit eigi einmitt að vera á hendi sveitarfélags og ekki á hendi flugvallarslökkviliðs. Allt skipulags- og byggingarferlið lýtur stjórnsýslu sveitarfélagsins og sveitarfélagið hefur mikil tækifæri til að setja rekstraraðila ýmis skilyrði fyrir byggingu og reksturs mannvirkis. Eftir að mannvirkið er tekið í notkun tekur slökkviliðsstjóri sveitarfélagsins við eldvarnaeftirliti og getur gert ýmsar kröfur á rekstraraðilann, meðal annars kröfur um eigið eldvarnaeftirlit, ef mannvirkið er mjög stórt eða reksturinn mjög umfangsmikill. Þar að auki fá sveitarfélög ýmis gjöld til að standa undir kostnaði við eftirlitið. Sérstaða Keflavíkurflugvallar í þessu er sá að Sandgerðisbæ gafst lítið tækifæri til að setja kröfur á rekstraraðilann á skipulagstíma, byggingartíma og rekstrartíma flugvallarins. Jafnframt var ekki endilega byggt eftir íslenskum reglugerðum, heldur bandarískum. Víkið verður að þessari sérstöðu í hluta III hér að neðan.

III Sérstaða Keflavíkurflugvallar

a) Ýmis söguleg rök eru fyrir því að rekstraraðila Keflavíkurflugvallar beri að reka slökkvilið og taka að flestu leyti ábyrgð á eigin brunavörnum. Fyrst er að nefna að öll ábyrgð á brunavörnum, þar með talið eldvarnaeftirliti, var á hendi varnarliðsins alla tíð þar til það yfirgaf landið árið 2006. Þá voru sett lög nr. 34/2006 um Flugmálastjórn Keflavíkurflugvallar, en þar var rekstraraðilanum falið það eftirlits- og ábyrgðarhlutverk með slökkviliðinu sem sveitarfélögum er falið samkvæmt 10. gr. laga um brunavarnir nr. 75/2000. Í þriðja lagi segir meðal annars í nefndaráliði um frumvarp til laga um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar, sem varð að lögum nr. 76/2008: “Í frumvarpinu eru ekki lagðar til neinar breytingar á rekstri slökkviliðs Keflavíkurflugvallar....”.

b) Hvað varðar eldvarnaeftirlit á Keflavíkurflugvelli er þar um að ræða áhættu sem lengi hefur verið til staðar í sveitarfélaginu án þess að sveitarfélagið hefði nokkra aðkomu að uppbyggingu svæðisins og það hefur því ekki getað skilyrt við útgáfu byggingarleyfa að brunahönnun miðist við getu slökkviliðs sveitarfélagsins. Með lögum nr. 76/2008 var þessu breytt og á hvert sveitarfélag nú einn fulltrúa í 6 manna skipulagsnefnd þannig að sveitarfélögin geta nú haft einhver áhrif á áframhaldandi uppbyggingu svæðisins og komið þar að sjónarmiðum um valkostina að efla einkabrunavarnir eða að efla slökkvilið

sveitarfélaganna í takt við þá uppbyggingu. Keflavíkurflugvöllur hefur nokkra sérstöðu þar sem byggingar þar uppfylla ekki alltaf íslensk lög og reglugerðir og hefur það fyrirkomulag verið með samþykki stjórnvalda þar til flugvöllurinn færðist á íslenskar hendur. Stofnuninni sem sett var á fót með lögum nr. 34/2006 til að annast stjórnun, rekstur og uppbyggingu flugvallarins var gert að starfrækja slökkvilið og annast framkvæmd eldvarnaeftirlits. Afstaða Brunamálastofnunar hefur verið sú að þar sem þeir eldvarnaeftirlitsmenn sem hafa starfað á Keflavíkurflugvelli hafa þekkt það reglugerðaumhverfi sem byggingarnar eru byggðar eftir sé ásættanlegt að ekki séu gerðar breytingar á brunaeiginleikum bygginganna sem fyrir eru svo lengi sem þær uppfylla þær kröfur sem þær eru byggðar eftir. Allar breytingar sem gerðar eru skulu gerðar m.t.t. íslenskra reglna um brunavarnir og að byggingin eftir breytingar uppfylli íslenska löggiöf og á það sama við um allar nýjar byggingar. Þessi lög voru felld úr gildi með lögum nr. 76/2008 og rekstrarfélag Keflavíkurflugvallar gert að fyrirtæki án skuldbindinga varðandi rekstur slökkviliðs annarra en þeirra sem fram koma í lögum um loftferðir nr. 60/1998 og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í framhaldi af gildistöku þessara laga var eldvarnaeftirliti hætt hjá slökkviliði Keflavíkurflugvallar og þeim mannskap sem þar hafði verið við störf sagt upp og starfar nú enginn eldvarnaeftirlitsmaður hjá Keflavíkurflugvelli ohf. Með þessum aðgerðum er sú forsenda sem afstaða Brunamálastofnunar til brunavarna í byggingum á Keflavíkurflugvelli byggði á brostin og grundvöllur þess að byggingar á Keflavíkurflugvelli geti staðið svo lengi sem þeim er ekki breytt frá þeim NFPA stöðlum (bandarískir staðlar um brunavarnir) sem þær eru byggðar eftir ekki til staðar lengur. Ekki er hægt að ætlast til þess að eldvarnaeftirlit sveitarfélagsins framfylgi öðrum reglum en þeim sem gilda í íslensku stjórnkerfi.

c) vegna þeirrar sögulegu hefðar sem skapast hefur og vegna þess að samkvæmt 24. gr. laga um brunavarnir nr. 75/2000 getur Sandgerðisbær sett miklar kröfur um einkabrunavarnir hjá mjög stórum rekstraraðilum í sveitarfélaginu, telur Brunamálastofnun ljóst að rekstraraðili Keflavíkurflugvallar verði að bera að flestu leyti ábyrgð á eigin brunavörnum, bæði útkallsstarfi og eldvarnaeftirliti.

IV Svör við spurningum til Brunamálastofnunar

Að neðan er leitast við að svara spurningum úr bréfi Sambands íslenskra sveitarfélaga, dagsettu 30. maí 2009, með hliðsjón af skýringum sem gefnar eru ofan.

Spurning 1: Hverjar eru skyldur flugvallarslökkviliða til að stjórna og/eða aðstoða við slökkvistarf í byggingum á flugvallarsvæði, á grundvelli laga um brunavarnir og laga um almannavarnir?

Samkvæmt reglugerð nr. 464/2007 um flugvelli og í Viðauka 14 við Chicago-samninginn er gert ráð fyrir að flugvallarslökkvilið eigi að bregðast við eldsvoða í byggingum á flugvelli (aerodome). Einnig er gert ráð fyrir að samið verði við slökkvilið nágrannasveitarfélaga um gagnkvæma aðstoð hvað varðar öll neyðartilvik á flugvelli, þar með talið eldsvoða í byggingum á flugvallarsvæðum.

Samkvæmt lögum um brunavarnir nr. 75/2000 ber slökkviliði sveitarfélagsins að bregðast við hverskonar eldsvoða innan marka sveitarfélagsins. Sveitarfélagið ákveður hvert þjónustustig slökkviliðsins er (viðbragðstími, mannskapur, búnaður, æfingar osfrv) í samræmi við þær áhættur sem eru í sveitarfélaginu. Ef einhver einn rekstraraðili rekur áhættumikla starfsemi í samanburði við aðrar áhættur í sveitarfélaginu, getur slökkviliðsstjóri lagt sérstakar skyldur á

þann rekstraraðila skv. 24. gr. laga um brunavarnir.

Samkvæmt lögum um almannavarnir nr. 82/2008 skulu allir aðilar og einstaklingar sem lögreglustjóri eða sýslumaður kallar til, tafarlaust aðstoða við störf í þágu almannavarna. Þetta gildir fyrir einstaklinga, einkaaðila og sveitarfélög. Ef upp kemur mikill eldsvoði í Flugstöð Leifs Eiríkssonar eru miklar líkur á að sá atburður yrði flokkaður sem almannavarnaástand og þar með bera allir þessir aðilar skyldu til að bjóða fram aðstoð sína.

Svar: Bæði sveitarfélagi og flugrekstraraðila ber að reka slökkvilið sem í sameiningu geta ráðið við þá áhættu sem skapast af eldsvoða í byggingum á flugvallarsvæðinu. Samkvæmt lögum um loftferðir og reglugerðum settum samkvæmt þeim ber flugrekstraraðila að leita eftir samvinnu við slökkvilið nágrannasveitarfélaga hvað þetta varðar. Samkvæmt 24. gr. laga um brunavarnir getur slökkviliðsstjóri viðkomandi sveitarfélags sett kröfur á rekstraraðilann hvað þetta varðar.

2) Eru skyldur flugvallarslökkviliða hinar sömu á Keflavíkurflugvelli og öðrum alþjóðlegum flugvöllum hér á landi í ljósi þess að sérstök lög hafa verið sett um rekstur þess flugvallar?

Svar: Kjarnastarfsemi slökkviliða er gjarna skipt í útkallsstarf (og allar æfingar og viðbúnaður sem slíkt starf kallar á) og eldvarnaeftirlit (hér er ekki rætt um margskonar önnur verkefni sem hægt er að fela slökkviliði). Hvað varðar útkallsstarf telur Brunamálastofnun að slökkvilið Keflavíkurflugvallar beri fulla og alla ábyrgð hvað varðar útkall í allar tegundir neyðarástands sem geta komið upp á flugvellinum (aerodome) þar með talið eldsvoða í byggingum. Slökkvilið flugvallarins getur gert samning um gagnkvæma aðstoð við slökkvilið nágrannasveitarfélaganna. Slökkviliði sveitarfélagsins ber að mæta í útköll innan sveitarfélagsins, einnig innan flugvallarsvæðisins. Jafnframt getur slökkviliðsstjóri Sandgerðisbæjar sett fram miklar kröfur um einkabrunavarnir hjá svo stórum rekstraraðila, þar með talinn rekstur slökkviliðs sem tekst á við eldsvoða í byggingum, í samvinnu við slökkvilið sveitarfélagsins. Báðir aðilar skulu skipuleggja slökkvilið sín svo að sameiginlega geti þeir ráðið við þær áhættur sem geta komið upp í byggingum á flugvellinum. Hvað varðar eldvarnaeftirlit, þá telur Brunamálastofnun að yfirumsjón og ábyrgð á slíku eftirliti eigi að vera á hendi sveitarfélaga. En þau sögulegu rök sem rædd eru í III a), b) og c) ofan gefa Sandgerðisbæ rétt til að krefjast þess að rekstraraðili flugvallarins sjái um alla framkvæmd slíks eftirlits, þó svo að stjórnarsýsluleg ábyrgð á eftirlitinu og yfirumsjón eigi að vera í höndum Sandgerðisbæjar.

3) Telur stofnunin liggja ljóst fyrir skv. lögum, reglugerðum og alþjóðasamningum hver fer með ábyrgð á eldvörnum og slökkvistarfi í flugstöðvum og öðrum byggingum á flugvöllum hér á landi?

Svar: Flugrekstraraðilum ber að fara að íslenskum lögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim og Brunamálastofnun telur nokkuð ljóst hvaða ákvæði laga um brunavarnir nr. 75/2000 gilda um skyldur flugrekstraraðila. Þó virðist töluverður skoðanamunur vera milli fulltrúa samgönguráðuneytis og ýmissa annarra aðila um þetta atriði. Samkvæmt lögum um loftferðir nr. 60/1998 hefur Flugmálastjórn Íslands eftirlit með því að flugrekstraraðili sinni skyldum sínum samkvæmt lögum nr. 60/1998 og reglugerðum settum á grunni þeirra. Fulltrúar samgönguráðuneytis virðast telja að enginn annar stjórnarsýsluaðili eigi að koma að því að setja kröfur um brunavarnir eða sinna eftirliti á því sviði. Hinsvegar segir í lögskýringum að lög um brunavarnir nr. 75/2000 gildi um flugvallarslökkvilið. Einnig getur slökkviliðsstjóri

sveitarfélags sett miklar kröfur á stóra rekstraraðila innan sveitarfélagsins um einkabrunavarnir og slökkviliðsstjóri hefur því eftirlitsskyldu hvað varðar ákveðinn hluta brunavarna á flugvöllum. Mikilvægt er að komist verði að samkomulagi hvað þennan skoðanamun varðar. Einnig er mikilvægt að komast að samkomulagi um sem mesta einsleitni hvað varðar reglur um búnað, viðhald búnaðar og menntun slökkviliðsmanna.


4) Einnig telur sambandið mikilvægt að fá túlkun Brunamálastofnunar á skyldum rekstraraðila annarsvegar og sveitarfélaga hinsvegar gagnvart flugvallarsvæðum skv. Chicago-samningnum. Samkvæmt samningnum er ljóst að rekstraraðili hefur mjög miklum skyldum að gegna hvað varðar öryggi innan flugvallarsvæðis, einkum á alþjóðaflugvöllum sem eru fjórir hér á landi. Í því sambandi kann m.a. að skipta máli hvernig flugvallarsvæði er afmarkað skv. lögum, reglugerð og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland er aðili að, þ.á m. alþjóðlegum reglum um flugvernd.

Svar: Samkvæmt skilgreiningu í 1. gr. reglugerðar nr. 464/2007 um flugvelli er orðið flugvöllur (Aerodrome) notað um "tiltekið svæði á láði eða legi, að meðtöldum byggingum og búnaði sem er ætlað til afnota við komu, brottför og hreyfingar loftfara á jörðu niðri". Með því að nota þessa skilgreiningu ætti að vera hægt að afmarka með nokkuð skýrum hætti hvað teljist til flugvallarsvæðis á þeim fjórum alþjóðaflugvöllum sem reknir eru á Íslandi. Flugrekstraraðilanum ber að reka slökkvilið, eða slökkviþjónustu, sem getur tekist á við allar tegundir neyðarástands sem getur komið upp á flugvellinum, þar með talið eldsvoða í byggingum. Slökkviliði sveitarfélagsins ber að mæta í útköll á flugvallarsvæðið sé þess óskað og því ber að hafa yfirumsjón með að eldvarnaeftirlit fari fram hvað varðar byggingar á flugvallarsvæðinu. Slökkviliðsstjóri sveitarfélagsins getur sett margvíslegar kröfur á rekstraraðilann um einkabrunavarnir hvað byggingar varðar, bæði um viðbragð og eldvarnaeftirlit. Þannig eiga bæði rekstraraðili og sveitarfélag að koma að brunavörnum í byggingum á flugvöllum og gert er ráð fyrir því að aðilar málsins komist að sameiginlegri niðurstöðu um málið.

V Lokaorð

Ljóst er að mikill munur er á túlkun samgönguráðuneytis annarsvegar og Sambands Íslenskra sveitarfélaga og Brunamálastofnunar hinsvegar hvað varðar lagalegar skyldur og ábyrgð á brunavörnum á flugvöllum. Brunamálastofnun mun leggja það til við samgönguráðuneyti og umhverfisráðuneyti að settur verði upp vinnuhópur með helstu hagsmunaaðilum sem hafi það verkefni að skýra hlutverk og ábyrgðir flugvallarslökkviliða og slökkviliða sveitarfélaga á flugvallarsvæðum.

Virðingarfyllst


Björn Karlsson
brunamálastjóri

Afrit: Samgönguráðuneyti, Umhverfisráðuneyti

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA	
Mál nr.	09051715A
Móttekið dags.	16. JÚLÍ 2009
Bréfalykils nr.	204