

Alþingi  
Erindi nr. P 139/417  
komudagur 25.11.2010

Nefndasvið skrifstofu Alþingis  
Austurstræti 8 – 10  
150 Reykjavík.

Reykjavík 25. nóvember 2010

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um brunavarnir nr. 75/2000 með síðari breytingum. (Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010 – 2011, þskj. 83 – 79 mál).**

Isavia þakkar fyrir að fá að koma að umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um brunavarnir, sem nú liggur fyrir Alþingi og er til meðferðar hjá umhverfisnefnd þingsins. Ljóst er að umsögn vegna málsins er skilað nokkuð seint frá fyrirtækinu, en ástæða þess liggur í því að ekki var send umsagnarbeiðni til fyrirtækisins, þrátt fyrir að Isavia hafi skilað umsögn þegar frumvarpið var lagt fyrir þingið 2009 – 2010.

Sökum þess hve tíminn er knappur, óskar Isavia eftir því að koma fyrir umhverfisnefnd og fá tækifæri til að fara betur yfir málið.

Til útskýringar á uppsetningu umsagnarinnar má finna breytingatillögur Isavia fremst. Í viðauka A er starfsemi fyrirtækisins kynnt.

Í viðauka B er síðan að finna nánari rökstuðning á breytingatillögu Isavia vegna 2. gr. Í viðauka C er að finna nánari rökstuðning við breytingartillögu Isavia vegna 3. gr.

Virðingarfyllst

F.h. Isavia



Björn Óli Hauksson  
forstjóri

## Umsögn Isavia vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um brunavarnir nr. 75/2000, Mál nr. 79.

Í ljósi reynslunnar telur Isavia að gildissvið núgildandi brunavarnalaga sé óskýrt og hefur beiting þeirra og skörun gagnvart öðrum lögum leitt til ágreinings milli stjórnvalda varðandi lögsögu þeirra. Á þetta reyndi, fyrr á þessu ári, þegar upp kom ágreiningur milli Brunamálastofnunar og Flugmálastjórnar Íslands varðandi hvor stofnunin skyldi hafa lögsögu um skipulag fyrsta viðbragðs rekstraraðila flugvalla við og á flugvöllum. Isavia telur að breytingatillögur á brunavarnarlögum, sem nú liggja fyrir Alþingi, séu til þess fallnar að auka enn á þennan óskýrleika sem myndi óhjákvæmilega leiða til enn frekari vandamála við framkvæmd laganna. Í ljósi þess leggur Isavia til eftirfarandi breytingatillögur, í þeirri viðleitni að skýra frekar gildissvið laganna, samspil þeirra og samræmingu við önnur lög.

Athugasemdir Isavia snúa að gildissviði laganna skv. 2. gr. frumvarpsins og þá einkum með tilliti til annarra laga sem fyrirtækinu ber að starfa eftir auk skilgreiningar 3. gr. á mannvirkjahugtakinu, eins og gerð er grein fyrir hér síðar.

### Breytingatillögur Isavia við einstakar greinar

#### 2. grein

Í 2. gr. er fjallað um gildissvið laganna. 1. mál. 2. gr. frumvarpsins er svo hljóðandi: „Lögin gilda um eldvarnir og slökkvistörf vegna eldsvoða og viðbúnað við mengunaróhöppum á landi, nema kveðið sé á um annað í lögum þessum“.

Lagt er til að bætt verði inn sérstöku ákvæði í 3. gr. frumvarpsins, þ.e.a.s. viðbót við 1. mgr. 2. gr. laganna, sem árétti að lögin taki ekki til viðbúnaðarþjónustu á flugvöllum.

Ákvæðið myndi orðast svo:

**“Lög þessi taka ekki til viðbúnaðarþjónustu rekstraraðila flugvalla”.**

Isavia leggur einnig til að felld verði út setningin í athugasemdum með 2. gr. núgildandi laga um brunavarnir; „...þ.m.t. starfsemi slökkviliða á flugvalla“.

Sjá nánar rökstuðning í viðauka B.

#### 3. grein

Í 3. gr. er hugtakið „mannvirki“ skilgreint, og safnhugtakinu „samgöngumannvirki“ er bætt við núgildandi skilgreiningu.

Lagt er til að orðið „samgöngumannvirki“ verði fellt út úr b. lið ákvæðisins og í stað þess komi c. liður þar sem hugtakið „samgöngumannvirki“ verði skilgreint í samræmi við reglugerð nr. 614/2004 um brunavarnir í samgöngumannvirkjum sem sett hefur verið með stöð í 39. gr. laga um brunavarnir.

Ákvæðið myndi orðast svo:

**c. liður: Samgöngumannvirki: Veggöng, vegskálar, yfirbyggingar og önnur mannvirki sem þeim fylgja á þjóðvegakerfi landsins, hvort sem er ofanjarðar eða neðan, og eru lengri en 250 m.**

Sjá nánar rökstuðning í viðauka C.

## Viðauki A

### Um fyrirtækið

Rétt er að gera stutta grein fyrir félaginu og starfsemi þess er varðar efnið sem hér er til umsagnar.

Isavia ohf varð til við samruna opinberu hlutafélaganna Flugstöða ohf og Keflavíkurflugvallar ohf með lögum 153/2009. Tilgangur félagsins skv. lögnum er m.a. rekstur og uppbygging flugleiðsöguþjónustu og að annast rekstur og uppbyggingu flugvalla, þ.m.t. Keflavíkurflugvallar. Félaginu er falið að annast framkvæmd skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðasamþykktum, alþjóðasamningum og samningum við önnur ríki og ber ábyrgð á að starfsemi sé rekiin í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins. Hluti að þeim skuldbindingum sem félagið hefur með höndum er framkvæmd á stofnsáttmála Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) um alþjóðlegt almenningsflug. Viðaukar með samningnum eru 18 í heildina og varða hin ýmsu svið flugstarfseminnar.

Í Viðauka 14 er fjallað um rekstur flugvalla og þar er m.a. kveðið á um viðbúnaðarþjónustu sem rekstraraðila er gert að veita. Lög um loftferðir, nr. 60/1998, eru sérlæg sem sett eru á grundvelli sáttmálans og varða rekstur flugleiðsögu og flugvalla, sem er starfsleyfisskyld starfsemi og er háð heimild og eftirliti Flugmálastjórnar Íslands.

## **Viðauki B**

### **rökstuðningur vegna breytingartillögu 2. greinar**

#### **Nánari rökstuðningur fyrir breytingartillögum Isavia, valdheimildir og lögsaga**

Breytingartillaga þessi er lögð fram í ljósi ágreinings sem upp kom á milli Flugmálastjórnar Íslands og Brunamálastofnunar fyrir á þessu ári, um hvor stofnunin skyldi fara með skipulag fyrsta viðbragðs rekstraraðila flugvalla við slysum á og við flugvelli. Ofangreind breytingartillaga Isavia myndi auka skýrleika valdheimilda einstakra stjórnvalda en ekki breyta neinu um eldvarnir, eldvarnareftirlit eða viðbúnað slökkviliða sveitarfélaga varðandi einstakar byggingar eða skýli á flugvöllum. Skýringar á því hvernig þessum málum er fyrirkomið mætti síðan taka fram í athugasemdum með lögnum.

#### **Almennt um 2. gr.**

Ákvæði 2. greinar er óbreytt frá gildandi lögum. Síðari málsliðurinn sem kveður á um að undantekningar verði ekki gerðar nema kveðið sé á um það í lögnum sjálfum var bætt inn í lögina með lögum nr. 166/2008 um breytingar á ýmsum lögum vegna kolvetnisstarfsemi.

Það var gert að tillögu meiri hluta iðnaðarnefndar með vísan til þess að lagt sé til að gildissvið laga um brunavarnir verði víkkað út þannig að það nái til starfsemi og framkvæmda utan netlaga og innan efnahagslögsögu og landgrunnsmarka vegna leitar, rannsókna og vinnslu kolvetnis. Gerð hafi verið athugasemd við að gildissvið laganna væri víkkað út með þessum hætti þar sem ljóst væri að flest ákvæði laganna ættu ekki við um þessa starfsemi og slíkt gæti valdið misskilningi. Í ljósi þessa lagði meiri hlutinn til að kveðið yrði á um að gildissvið laga um brunavarnir yrði látið halda sér nema sérstaklega sé kveðið á um annað í lögnum.

Það er ljóst að tiltekna undantekningar geta verið á því að lögina um brunavarnir gildi um eldvarnir og slökkvistörf. Hins vegar segir í lögnum, að kveða þurfi á um slíkar undantekningar í þeim sjálfum. Engin rök hafa verið færð fyrir því að slíkar undantekningar geti ekki átt stoð í öðrum lögum, sbr. ofangreindan rökstuðning fyrir ákvæðinu.

#### **Kröfur um viðbúnaðarþjónustu rekstraraðila flugvalla**

Lög um loftferðir, nr. 60/1998, eru sérlög sem sett eru á grundvelli stofnsáttmála Alþjóðaflugþjónustunnar (ICAO) og varða rekstur flugleiðsögu og flugvalla, sem er starfsleyfisskyld starfsemi og háð heimild og eftirliti Flugmálastjórnar Íslands. Í VII kafla laganna, sbr. 1. mgr. 56. gr. þeirra, segir, að flugvellir og búnaður þeirra skuli fullnægja þeim kröfum sem ráðherra setji í reglugerð eða gilda skv. alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að, eftir því sem landfræðilegar aðstæður leyfa. Rekstraraðili flugvallar hlýtur því að ganga út frá því að þetta sé sá rammi sem honum ber að starfa samkvæmt.

Í reglugerð um flugvelli, nr. 464/20007, eru umræddar kröfur settar fram, en reglugerð þessi styðst við umræddan Viðauka 14, þar sem reglurnar eru ákvarðaðar. Í reglugerðinni er fjallað um viðbúnaðarþjónustu rekstraraðila flugvalla og þar kemur

fram sý skylda rekstraraðila flugvalla að til staðar sé þjónusta til björgunar ef loftfari hlekkist á (flugslýs), en markmið viðbúnaðarþjónustu rekstraraðila flugvalla er að tryggja fyrstu viðbrögð við flugslysi á og við flugvelli, á sem skemmstum tíma.

Þjónustan skal veitt með það að leiðarljósi að slökkva elda, skapa og viðhalda lífvænlegum aðstæðum og tryggja útgönguleiðir loftfars. Þegar ástand hefur verið tryggt skal hefja aðstoð við þá sem ekki geta bjargað sér sjálfir frá borði. Í viðbúnaðarþjónustu felst því aðeins fyrsta viðbragð til björgunar og snúa að loftfarinu sjálfu.

Þessi þjónusta kemur til viðbótar lögbundnum skyldum slökkviliða sveitarfélaga, sbr. lög nr. 75/2000 um brunavarnir. Hér er því um flugöryggismál að ræða, en ekki brunavarnarmál. Þannig ber að varast að rugla saman kröfum til rekstraraðila flugvalla til að sinna fyrsta viðbragði, sem eru fyrst og fremst öryggiskröfur, og lögbundnum brunavörnum slökkviliða sveitastjórna skv. lögum um brunavarnir, nr. 75/2000.

Samkvæmt ofangreindu telur Isavia það alveg skýrt að kvaðir á rekstraraðila flugvalla hvað varðar viðbúnaðarþjónustu taka ekki til slökkvistarfa í byggingum á flugvöllum.

Í athugasemdum með 2. gr. laga um brunavarnir nr. 75/2000 segir í 2. mgr: "Frumvarpið nær til starfsemi allra slökkviliða í landinu, þ.m.t. starfsemi slökkviliða flugvalla". Málsgrein þessi er til þess fallin að valda ruglingi og ágreiningi en engin lagaskylda hvílir á rekstraraðila flugvalla að reka slökkvilið á flugvöllum. Í ljósi þessa leggur Isavia til að fellt verði út úr athugasemdunum liðurinn um slökkvilið á flugvöllum.

Í tíð varnarliðsins á Keflavíkurflugvelli sá varnarliðið um bæði viðbúnaðarþjónustu á flugvellinum og rak slökkvilið sem sá um húsaþvott á svæðinu sem nú nefnist Ásbrú og var um skeið sjötti stærsti þéttbýliskjarni á landinu. Við brotthvarf varnarliðsins frá Keflavíkurflugvelli færðist skyldan til viðbúnaðarþjónustu á flugvellinum yfir til Keflavíkurflugvallar ohf. sbr. lög nr. 76/2008 stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl., en rekstur hins eiginlega slökkviliðs færðist yfir til flestra sveitarfélaga á Suðurnesjum. Auk þess má nefna að kröfur um rekstur slökkviliðs, í skilningi laga um brunavarnir, á flugvöllum hafa aldrei hvílt á rekstraraðilum annarra flugvalla.

Nú þegar frumvarp til breytinga á lögum um brunavarnir er til meðferðar Alþingis telur Isavia rétt að taka af öll tvímæli um það að kröfur til viðbúnaðarþjónustu rekstraraðila flugvalla vegna flugslysa, heyri ekki undir Brunamálastofnun eða einstaka slökkviliðsstjóra landsins heldur Flugmálastjórn Íslands, enda er það í samræmi við tilhögun þessara mála á öðrum Norðurlöndum.

## Viðauki C

### rökstuðningur vegna breytingartillögu 3. greinar

Breytingatillaga þessi eru lögð fram í ljósi þess að mismunandi skilgreiningar á hugtökunum "mannvirki" og "samgöngumannvirki" er til þess fallin að valda ruglingi. Eins og Isavia hefur áður bent á, er uppi tiltekinn ágreiningur um gildissvið laga um brunavarnir. Það er því afar brýnt að breytingar á þeim verði ekki til þess að auka enn á þann óskýrleika sem þegar er uppi varðandi gildissvið þeirra og skörun við önnur lög. Þannig verða valdheimildir eftirlitsaðila og stjórnvalda að vera skýrar og greinilegar og mörk þeirra hafin yfir allan vafa.

#### **3. gr.**

Eins og fram kemur í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar um breytingar á lögum um brunavarnir, eru breytingarnar aðallega til komnar vegna þeirra breytinga sem lagðar eru til á löggjöf um byggingarmálefni í frumvarpi til laga um mannvirki sbr. Þskj. 743 - 426. mál. Það vekur því sérstaka athygli að í frumvörpunum eru mismunandi skilgreiningar á sama hugtakinu þ.e. mannvirki.

Þannig er skilgreining hugtaksins mannvirki eftirfarandi sbr. b-lið 3. gr. frumvarps til breytinga á lögum um brunavarnir:

Skilgreining hugtaksins *mannvirki* verður svohljóðandi: Hvers konar jarðfastar framkvæmdir manna, svo sem hús og aðrar byggingar eða skýli, **samgöngumannvirki**, virkjanir, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, fráveitumannvirki, göngubrýr í þéttbýli og togbrautarbúnaður til fólksflutninga. Til mannvirkja teljast einnig tímabundnar og lausar byggingar sem ætlaðar eru til svefns eða daglegrar dvalar manna í fjóra mánuði eða lengur á sama stað, svo sem starfsmannabúðir og hús- vagnar. Mannvirki á eða í hafi, vötnum og ám sem hafa fasta staðsetningu teljast einnig til mannvirkja samkvæmt lögum þessum.

Í frumvarpi til laga um mannvirki er skilgreiningin hins vegar:

*Mannvirki*: Hvers konar jarðfastar, manngerðar framkvæmdir, svo sem hús og aðrar byggingar eða skýli, virkjanir, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, fráveitumannvirki, göngubrýr í þéttbýli, stór skilti og togbrautarbúnaður til fólksflutninga. Til mannvirkja teljast einnig tímabundnar og lausar byggingar sem ætlaðar eru til svefns eða daglegrar dvalar manna í fjóra mánuði eða lengur á sama stað, svo sem starfsmannabúðir og hús- vagnar. Mannvirki á eða í hafi, vötnum og ám sem hafa fasta staðsetningu teljast einnig til mannvirkja samkvæmt lögum þessum.

Mismunandi gildissvið laganna réttlætir ekki ofangreindan mismun á skilgreiningunum. Þá er í hvorugu frumvarpinu leitast við að skilgreina hugtakið "samgöngumannvirki" enda almennt safnhugtak sem að mati Isavia á ekki við í þeirri upptalningu í dæmaskyni sem er að finna í ákvæðunum. Þá bendir félagið á að með slíkri almennri skilgreiningu væru t.d. flugvellir, hafnir, vegamannvirki öll felld undir lögin. Þannig gæti komið til árekstra valdheimilda ólíkra stjórnvalda, ráðuneyta og stofnana sem óhjákvæmilega muni leiða til vandamála við framkvæmd laganna.

Ljóst er að skilgreining á hugtakinu mannvirki hefur mikla þýðingu varðandi gildissvið laganna og því brýnt að skilgreining þess sé nákvæm og hafin yfir allan vafa. Þar sem

hugtakið samgöngumannvirki er ekki skilgreint í lögnum, getur merking þess valdið vafa.

Samkvæmt 2. mgr. 39. gr. laga um brunavarnir setur umhverfisráðherra reglugerð um brunavarnir í samgöngumannvirkjum, sem sett skal að fengnum tillögum Brunamálastofnunar og að fenginni umsögn samgönguráðherra, sbr. reglugerð nr. 614/2004. Hún tekur ekki til flugvalla heldur aðeins til samgöngumannvirkja í skilningi vegalaga. Skilgreiningu á hugtakinu „samgöngumannvirki“, er að finna í 3. gr. reglugerðarinnar, en þar segir að um sé að ræða veggögn, vegskála, yfirbyggingar og önnur mannvirki, sem þeim fylgja á þjóðvegakerfi landsins, hvort sem er ofanjarðar eða neðan og eru lengri en 250 m. Ísavia telur brýnt að þessi skilgreining sé inn í lögum um brunavarnir, þar sem með skilgreiningunni eru tekin af ölli tvímæli um að hugtakið „samgöngumannvirki“ taki ekki til flugvalla eða bygginga á honum, enda falla byggingar á flugvöllum undir skilgreiningu hugtaksins „mannvirki“.