

Alþingi
Erindi nr. P 139/1006
komudagur 16.12.2010

Nokkrar ábendingar vegna athugasemda Brunamálastofnuanr við kostnaðarmat Isavia vegna slökkvistarfs á flugvöllum sbr. fylgiskjal II við framhaldsnefndarálit umhverfisnefndar á þskj. 533 – 79. mál.

Eins og umhverfisnefnd er kunnugt hefur Isavia ohf. og forverar þess m.a. sem hluti Flugmálastjórnar Íslands, rekið viðbúnaðarþjónustu á flugvöllum landsins í tæplega 60 ár án áfalla. Undir þetta flugvallakerfi Isavia falla 13 áætlunarflugvellir landsins. Starfsemi félagsins er alþjóðleg og öll þjónusta félagsins lýtur alþjóðlegum viðmiðum skv. Chicago samningnum, sem er stofnsáttmáli Alþjóðaflugmálastjórnarinnar ICAO, ásamt viðaukum hans sem eru 18. Auk þessa lýtur starfsemin ýmsum evrópskum reglum sem taka mið af skuldbindingum Íslands sk. EES samningnum, sem margar hverjar ganga lengra en reglur ICAO. Þetta regluverk verður að skoða í heildarsamhengi. Við framkvæmd alþjóðlegra skuldbindinga hefur verið leitast við að fylgja þeim sérstöku túlkunarreglum sem um þetta gilda, vera þeim samstíga og spegla þá þróun sem á sér stað erlendis og þá sérstaklega hjá Evrópusambandinu sem leiðir þróunina innan Evrópu. Mikil reynsla liggur að baki framkvæmdinni hér á landi bæði hjá Isavia og Flugmálastjórn Íslands.

Að undanfögnu hefur nokkuð borið á því að aðilar, sem ekki hafa komið að framkvæmd verkefna í þessum málflokki hafi verið að gera sig gildandi í málaflokknum og talið sig þess betur umkomna að lesa í hið erlenda regluverk sem sjálfsagt er vel. Hins vegar vakna spurningar um hvort það sé mikilvægasta verkefnið, sérstaklega í ljósi þess hvernig fyrir landi og þjóð er nú komið, að margir aðilar séu að vasast í sömu verkefnum með umtalsverðri skörun, og hvort þeim mannafla og vinnutíma væri ekki betur varið með öðrum hætti.

Isavia vill gera þetta að umtalsefni í ljósi athugasemda Brunamálastofnunar sem er í fylgiskjali II við framhaldsnefndaráliti umhverfisnefndar á þskj. 533. Félagið gerir athugasemdir við staðhæfingar og rangfærslur sem fram koma í skjalinu og lúta sérstaklega að túlkun á alþjóðlegum skuldbindingum og kröfum á Norðurlöndunum.

Vísað er til kaflaskiptinga í fylgiskjalinu vegna athugasemdanna.

Í 2. mgr. kaflans *Bakgrunnur* er því haldið fram að *kröfur Alþjóðaflugmálastofnunarinnar í þessum efnunum hafi verið að aukast verulega undanfarin ár*. Eins og með aðra alþjóðasamninga og reglur, verður að horfa til þeirra skuldbindinga sem af þeim leiða. Í viðaukum Chicago samningsins eru settar fram lágmarks kröfur ásamt tilmælum og leiðbeiningum á útfærslu. Þannig verður að gera skýran greinarmun á kröfum annars vegar og leiðbeiningarefni hins vegar. Ekki er gerður greinarmunur á þessu í minnisblöðum Brunamálastjóra sem lögð hafa verið fram til þessa. Hið rétta í málinu er að kröfur ICAO til viðbúnaðarþjónustunnar hafa lítið breyst. Síðar í sömu málsgrein er vikið að drögum að reglugerð Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA). Í drögum EASA eru mjög svipaðar kröfur og eru í viðauka 14. Megin munurinn felst í auknum kröfum um slökkviefni. Þá taka drög EASA ekki á fjölda manna og því gætu útreikningar Isavia ekki byggst á henni eins og gefið er í skyn, en þessi breyting mun væntanlega endurspeglast í síðari endurskoðun reglugerðar um flugvelli. Ekki þarf að gera þá kröfu til 13 slökkviliðsstjóra á landinu að þeir séu inn í slíkum breytingum sem eru að gerast í hjarta Evrópu. Þess ber að geta að fulltrúar Flugmálastjórnar Íslands er aðili að stofnuninni og eru þátttakendur í nokkrum starfshópum á vegum hennar, auk þess sem allt skýringarefni vegna nýrra reglugerða ESB eða breytinga sem stofnunin er að vinna að, eru sendar til Flugmálastjórnar til skoðunar. Með hliðsjón af slíkum skýringargögnum leggur Flugmálastjórn m.a. mat á kröfur til viðbúnaðarþjónustu á flugvöllum.

Í kaflanum um *Kröfur á Norðurlöndum* er vikið að framkvæmd í Svíþjóð, Noregi og Danmörku þar sem fyrirkomulag er svipað og hér, nema til komi þær breytingar sem

umhverfisnefnd er að leggja til í frumvarpi sínu. Þar er vikið að reykköfun, en ekki eru gerðar kröfur um reykköfun í viðauka 14. Vísað er til eldri reglugerðar í Svíþjóð sem felld hefur verið úr gildi. Hið rétta er að hvorki í Svíþjóð né Finnlandi eru gerðar kröfur um reykköfun í þessum flokkum. Hins vegar er það svo að á stærri flugvöllum þar sem mönnun leyfir er þjálfað til reykköfunar með sama hætti og gert er á Keflavíkurflugvelli.

Í drögum að breytingum að reglugerð nr. 464/2007 um flugvelli, sem nú liggja fyrir, er gert ráð fyrir að allur búnaður sem notaður er við slökkvistörf verði viðurkenndur af brunamálayfirvöldum, enda sé ekki öðrum til þess bærur aðilum til að dreifa. Þá ber að undirstrika að í reglugerðardrögum eru þegar gerðar ríkari kröfur um menntun starfsmanna viðbúnaðarþjónustu á flugvöllum en flestra annarra slökkviliðsmanna (menntun sambærileg menntun slökkviliðsmanna og auki sértæk menntun varðandi flugvelli). Þess ber að geta að einungis eru 5 atvinnuslökkvilið í landinu. Hins vegar eru störf þessarar starfsmanna ekki bara bundin við slökkviliðsstörf heldur sinna þeir ýmsum öðrum verkefnum á flugvöllum, sem skiptir verulegu máli þegar horft er til rekstrarlegra þátta.

Í kaflanum *Kröfur settar fram af slökkviliðsstjóra höfuðborgarsvæðisins* er vikið að kostnaði vegna annarra flugvalla. Eins og frumvarpið er sett fram, er gert ráð fyrir að aðrir slökkviliðsstjórar muni setja fram sambærilegar kröfur og slökkviliðsstjóri Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins (SHS) setti hvað varðar sín starfssvæði, enda er slökkviliðsstjórum á hverjum stað veitt almenn heimild til mats á viðbúnaði flugvalla. Kostnaðarmatið endurspeglar þetta. Forsendur SHS frá því í vor voru eina nálgunin sem hægt var að byggja útreikningana á, að teknu tilliti til slökkviflokks viðkomandi flugvallar. Nálgun SHS líkt og framkomnar breytingatillögur á brunavarnarlögum gera ráð fyrir huglægu mati slökkviliðsstjóra og því erfitt að festa hendur á afleiðingunum. Þannig stendur Isavia við áður framsettan kostnaðarútreikning. Þess má geta að Isavia telur umræddan kostnað síst of háan í ljósi þess að hér er eingöngu horft til eiginlegs launakostnaðar, en auk þess má búast við auknum kostnaði vegna tækjakaupa, hlífðarbúnaðar og þjálfunar.

Í 3. tl kaflans er vísað til þess að fram til ársins 2009 hafi 4 menn verið á vakt á Reykjavíkurflugvelli. Rétt er að samningur Isavia við SHS gerði ráð fyrir 5 mönnum að degi. Af þessum 5 sinntu 2 sjúkraflutningum í borginni (ekki hluti af viðbúnaðarþjónustu Isavia). Aðeins 3 voru tryggðir til að sinna viðbúnaðarþjónustu fyrir Isavia. Af þessum 3 var heimilt að kalla 2 til í eldútköll í borginni ef þannig stóð á. Þannig var mönnun á Reykjavíkurflugvelli að jafnaði 3 og gat farið niður í 1 í þá tíð þegar Isavia keypti þjónustuna af SHS fyrir 125 m.kr. á ári.

Í 4. tl. er vikið að stöðu Ísafjarðarflugvallar. Rétt er að Ísafjörður hefur um margra ára skeið verið í CAT V flokki. Þetta kemur fram í þjónustusamningi samgönguráðuneytisins við Isavia og hefur verið þannig frá því að slíkur samningur var fyrst gerður.

Þá er vikið að viðbúnaði á Egilsstaðarflugvelli og fullyrt "*að viðbúnaður þar [hefur] hingað til verið mjög knappur og uppfyllir alls ekki þær kröfur sem Flugöryggisstofnun Evrópu mun setja innan skamms*. Þetta er beinlínis rangt. Á flugvelliðnum eru tveir öflugir slökkvibílar af fullkomnustu gerð (bíll 1 7.900L, bíll 2 6.100L alls 14.000L) sem er 8.600L umfram gildandi kröfur til CAT V valla og 1.900L umfram gildandi kröfur til CAT VII valla.

Í kaflanum *Nýjar kröfur Flugmálastjórnar Íslands* er vikið að kostnaði og mönnun vegna breytinga á reglugerð Flugmálastjórnar um flugvelli. Rétt er að við kostnaðarmatið voru drög að endurskoðaðri reglugerð um flugvelli ekki höfð til hliðsjónar, mat á kostnaðaráhrifum hennar verður gert er hún berst Isavia til umsagnar. Grundvallarmisskilningur virðist vera varðandi útreikninga Brunamálastjóra þar sem ruglað er saman annars vegar kröfum um

fjöldi á vakt og hinsvegar stöðugildum fyrir hvern mann á vakt, sem skiptir verulegum máli kostnaðarlega. Þannig kallar krafan um 1 aukamann á vakt í 24 tíma á sólarhring, alla daga ársins, á 5 stöðugildi. Þannig er forsendum sem notaðar yrðu við útreikninga á dagvinnu blandað saman við útreikninga á vaktavinnu. Isavia er tilbúið til að útskýra þetta nánar, en útreikningar sem koma fram í athugasemdum standast ekki.

Samantekt um áhrif lagabreytinganna

- Viðbúnaðarþjónusta flugvalla er flugöryggismál sem þegar er á háu stigi (langt umfram aðra samgöngumáta). Þjónustan er umfram lögbundnar skyldur slökkviliða sveitarfélaga. Viðbúnaðarþjónusta flugvalla snýst aðeins um loftför á meðan skyldur slökkviliða sveitarfélaga eru mun viðtækari.
- Skipulag viðbúnaðarþjónustu flugvalla hefur verið með þessu sniði í yfir 50 ár, án afskipta sveitarfélaga, og gengið vel.
- Mikilvægt er að aðeins einn aðili fari með óskipta ábyrgð á alþjóðlegum skuldbindingum á sviði flugmála hér á landi. Nú er þessi ábyrgð hjá Flugmálastjórn Íslands sem jafnframt hefur eftirlit með framkvæmd þjónustunnar sem er hjá rekstraraðila viðkomandi flugvallar. Þetta fyrirkomulag er í samræmi við það sem gerist annarsstaðar í heiminum.
- Ein afleiðing þess ef frumvarpið nær óbreytt fram að ganga yrði sú að 14 slökkviliðsstjórar gætu sett fram ólíkar kröfur um þjónustunna hver vegna síns sveitarfélags (þar af 2 á Keflavíkurflugvelli).
- Þannig leiða framkomnar breytingartillögur umhverfisnefndar við fyrirliggjandi frumvarp til réttaróvissu og valdmörk stjórnvalda verða óljósari. Það er alvarlegur ágalli ef tvö stjórnvöld eiga að framfylgja eftirliti með sömu starfsemi/þjónustu eða þáttum starfsemi og setja fram kröfur um úrbætur, sem þó er sett undir starfsleyfisveitingu annars, í þessu tilviki Flugmálastjórnar.
- Kröfur um viðbúnaðarmál á Íslandi eru með svipuðu sniði og á Norðurlöndum. Kröfur á Norðurlöndunum, um fjölda manna eru breytilegar. Ekki er gerð krafa um reykjöfun í Svíþjóð og Finnland. Í nýrri reglugerð um flugvelli í Svíþjóð er fallið frá fyrri kröfum um reykjöfun.
- Menntunarkröfur í viðbúnaðarþjónustu eru meiri en almennt eru nú gerðar til starfsmanna slökkviliða landsins (nú eru um 1300 af 1600 slökkviliðsmönnum sveitarfélaga í hlutastarfi). Breyting á reglugerð 464/2007 um flugvelli gerir kröfu um menntun sem er sambærileg menntun slökkviliðsmanna auk sértækrar þjálfunar/menntunar vegna viðbúnaðarþjónustu flugvalla.
- Ef lög um brunavarnir eiga að taka til viðbúnaðarþjónustu flugvalla þarf að gera veigamiklar breytingar á lögnum. M.a. á 10. og 11. gr. (þau snúast um skyldur sveitarfélaganna).
- Viðbúnaður sem ekki tekur mið af heildarumhverfinu mun fyrst og fremst leiða til aukins kostnaðar án þess að verið sé að auka öryggi.
- Forsendur til gerðar þjónustusamninga milli Isavia og slökkviliða sveitarfélaga, hvort heldur er vegna þjónustu eða tækjabúnaðar, eru brostnar.

Reykjavík 16. desember 2010

Fh. Isavia

Björn Óli Hauksson
forstjóri