

Minnisblað um slökkvistarf á flugvöllum

Málefni: Minnisblað um slökkvistarf á flugvöllum.
Unnið af: Brunamálastofnun og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
Unnið fyrir: Umhverfissráðuneyti og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti
Dags.: 12.1.2010

Bakgrunnur: Þann 28. september s.l. var brunamálastjóra falið af ráðuneytisstjórum umhverfissráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis að mynda vinnuhóp ásamt fulltrúum frá Flugmálastjórn Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Keflavíkflugvelli ohf, með það að markmiði að skerpa línurnar milli ábyrgðarsviðs þessara aðila. Eftir fyrsta fund aðilanna var ákveðið að fá einnig fulltrúa Flugstoða ohf og slökkviliðsstjóra SHS til að sitja fundina. Haldnir voru fjórir fundir, síðasti fundur aðilanna var haldinn 17. desember 2009 og er helstu niðurstöðum viðræðanna lýst hér.

Afstaða Flugmálastjórnar: Afstaða Flugmálastjórnar Íslands er sú að lög um brunavarnir nr. 75/2000 gildi ekki um slökkvistarf á flugvöllum, en um þau störf gildi lög um loftferðir nr. 60/1998 og reglugerð um flugvelli nr. 464/2007, ásamt þeim alþjóðlegu reglum sem þar er vitnað til (m.a. viðauka 14 við Chicago samninginn). Vitnað er í Minnisblað frá samgönguráðuneyti dagsettu 26. mars 2009, þar sem þessi afstaða kemur fram. Flugmálastjórn telur að slökkvilið viðkomandi sveitarfélags þar sem flugvöllur er staðsettur skuli bregðast við ef eldur kemur upp á flugvelli (hvort heldur í byggingum eða loftfari) eins og lög um brunavarnir gera ráð fyrir. Fyrsta viðbragð flugvallar er auka krafa sem sett er á flugvelli skv. viðauka 14 þar sem fyrstu mínútur skipta svo miklu máli ef eldur kemur upp í loftfari. Flugmálastjórn hefur lagt fram 2 minnisblöð á ofangreindum fundum og er seinna minnisblaðið í viðhengi við þetta skjal, til nánari skýringar á afstöðu Flugmálastjórnar. Jafnframt hefur Flugmálastjórn ákveðið að senda inn eigið minnisblað til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis vegna ofangreindra funda.

Afstaða Brunamálastofnunar: Afstaða Brunamálastofnunar og umhverfissráðuneytis er sú að frum-ábyrgð á öryggismálum á flugvöllum sé á hendi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og Flugmálastjórnar Íslands, sem setji rekstraráðilum flugvallar reglur um hvernig staðið skuli að málum. Hinsvegar sé ákaflega mikilvægt að tryggja að íslensk lög og reglugerðir á ýmsum sviðum, t.d. á sviði vinnueftirlits, brunavarna og heilbrigðiseftirlits, gildi einnig á flugvöllum og að ekki verði stökkbreyting á kröfum og eftirliti þar til bærra yfirvalda um leið og farið er yfir girðingu flugvallarsvæðis.

Brunamálastofnun telur ennfremur fullkomlega ljóst að lög um brunavarnir gildi um flugvallarslökkvilið, þar sem við á, þó sérstaklega vegna þess að í athugasemd við gildissvið frumvarpsins þegar það var samþykkt á Alþingi segir beinum orðum að lög um brunavarnir skuli gilda um flugvallarslökkvilið. Því getur Brunamálastofnun ekki fríað sig ábyrgð hvað varðar flugvallarslökkvilið þó svo að starfsmenn samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis skrifi minnisblað þar sem hið gagnstæða kemur fram.

Þessi munur á afstöðu aðilanna hefur síðan mjög mikla þýðingu varðandi grundvallaratriði skipulags björgunarviðbragðs á stærri flugvöllum og má þar nefna atriði svo sem menntun björgunaraðilanna, þjálfun þeirra, lágmarksfjölda, hlífðarfatnað þeirra, reykköfunartæki og annan útbúnað og eftirlit með þessum atriðum öllum. Til að

skýra stöðuna hvað þessi atriði varðar fór Brunamálastofnun yfir reglugerðir flugmálayfirvalda í Svíþjóð [1], Danmörku [2] og Noregi [3] um björgunarmál á flugvöllum þar sem ítrekað hefur komið fram hjá Flugmálastjórn og Flugstöðum ohf að ætlunin sé að útfæra þjónustuna að norrænni fyrirmynd. Við athugun á þessum reglugerðum kemur í ljós að á stærri flugvöllum er menntun björgunaraðila, þjálfun þeirra, lágmarksfjöldi, hlífðarfatnaður þeirra, reykköfunartæki og annar útbúnaður ekki ósvipaður því skipulagi og viðbragði sem SHS hefur nú uppsett á Reykjavíkflugvelli. Dæmigerðar lágmarkskröfur á flugvelli af sömu stærðargráðu og Reykjavíkflugvöllur eru að slökkviliðsmenn skulu menntaðir við brunamálaskóla hvers lands fyrir sig (eða við sambærilegan skóla) og skulu hafa viðbótarmenntun vegna sérstöðu slökkvistarfs á flugvöllum, minnst 3 menn og vaktstjóri skulu vera á vakt, björgunaraðilarnir skulu vera menntaðir reykkafarar og geta uppfyllt heilbrigðiskröfur sem því tengjast, svo að örfá atriði séu nefnd. Kröfurnar aukast síðan eftir því sem flugvöllurinn er flokkaður í hærri stærðarflokkun.

Kröfum um viðbúnað sem gerðar eru í reglugerð um flugvelli nr. 464/2007 er á engan hátt hægt að jafna við þær kröfur sem gerðar eru á hinum Norðurlöndunum, þrátt fyrir að í grunninn byggist allar reglugerðirnar á ákvæðum Chicago samningsins (og rétt er að benda á að skerpt hefur verið á kröfunum með breytingum á viðauka 14 í fimmtu útgáfu frá árinu 2009). Þetta er meginástæða þess ágreinings sem starfshópnum er falið að ræða og leita lausna á.

Þó svo að frum-ábyrgð á björgunarmálum á flugvöllum sé á hendi flugmálayfirvalda, þá ber slökkviliðsstjóri sveitarfélags einnig ábyrgð á allri áhættusamri starfsemi í sveitarfélaginu og ber skyldu til að setja kröfur á rekstraraðila slíkrar starfsemi skv 24. gr. laga um brunavarnir. Þannig er ljóst að ábyrgð þessara aðila kallast á og Brunamálastofnun telur mjög mikilvægt að vinna beri að skynsamlegri og raunsæri lausn til að tryggja öryggi flugfarþega og starfsmanna með breytingu á reglugerð nr. 464/2007 sem taki mið af þeim reglum sem gilda á Norðurlöndunum með vísan í lög um brunavarnir 75/2000.

Afstaða Sambands íslenskra sveitarfélaga: Sambandið hefur á fundum starfshópsins gert alvarlegar athugasemdir við túlkun flugmálayfirvalda á skyldum rekstraraðila flugvalla og telur m.a. minnisblað samgönguráðuneytisins frá 26. mars 2009 virða að vettugi skýr og afdráttarlaus lögskýringargögn.

Sveitarfélögin gera þá kröfu að ráðuneyti og stofnanir ríkisins túlki lög með samræmdum hætti en á fundum sem haldnir hafa verið um málið hefur komið fram að ekki er einhugur um þá lagatúlkun sem fram kemur í fyrnefndu minnisblaði samgönguráðuneytisins. Samband íslenskra sveitarfélaga hlýtur jafnframt að ráðleggja þeim sveitarfélögum sem málið varðar að biða átekta og skrifa ekki undir samninga við rekstraraðila flugvalla sem fela í sér breyttar skyldur og aukinn kostnað fyrir sveitarfélögin fyrr en fyrir liggur afdráttarlaus niðurstaða þess stjórnvalds sem fer með yfirstjórn brunamála í landinu á skyldum þeirra gagnvart brunavörnum á flugvöllum ásamt upplýsingum um þær kröfur sem eðlilegt er að sveitarfélög geri á hendur þessum aðilum um eigin viðbúnað vegna eldsvoða. Sambandið styður því eindregið að nú þegar verði hafin vinna við endurskoðun reglugerðar um flugvelli með vísan í lög um brunavarnir 75/2000. Við þá endurskoðun verði höfð hliðsjón af þeim reglum sem settar hafa verið á hinum Norðurlöndunum og jafnframt verði tryggt að yfirvöld brunamála eigi beina aðkomu að þeirri vinnu.

Jafnframt telur sambandið mikilvægt að stjórnvöld brunamála og flugmála tryggi að mögulegar hagræðingaraðgerðir rekstraraðila flugvalla leiði hvorki til skerts öryggis á flugvöllum né þess að sveitarfélög neyðist til þess að axla nýjar skyldur.

Niðurstaða: Lagt er til að umhverfisráðuneyti og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti taki málið upp og skeri úr hvort, eða að hvaða leyti, lög um brunavarnir nr. 75/2000 skuli gilda um slökkviþjónustu á flugvöllum og/eða hvort breyta eigi reglugerð um flugvelli nr. 464/2007 til að taka mið af þeim reglum sem gilda á norðurlöndum um björgunarþjónustu á flugvöllum með vísan í lög um brunavarnir 75/2000.

Tilvitnanir:

[1] Luftfarsvörkets författarsamling: LFS 1991:22, Bestämmelser för Civil Luftart – Flygplatser, BCL -F3.4 (Sviþjóð).

[2] Statens Luftfartsvæsen, Bestemmelser för Civil Luftfart, BL 3-9, Bestemmelser om brand- og redningstjeneste (Danmörk).

[3] FOR 2006-05-12, Forskrift om brann- og redningstjeneste (BSL E 4-4) og Veiledning til BSL E 4-4 (Noregur).

Minnisblað Flugmálastjórnar nr. 2 vegna kröfu til rekstraraðila flugvalla um björgunar- og slökkviþjónustu

Í framhaldi af fyrra minnisblaði sem var lagt fram á fundi hjá Brunamálastofnunar Íslands 9. Nóvember s.l. vill Flugmálastjórn bæta við eftirfarandi upplýsingum.

Krafa á rekstraraðila flugvalla til slökkvimála skv. gr. 9.2 í viðauka 14 er eingöngu að tryggja fyrsta viðbragð verði flugslys eða alvarlegt flugatvik. Fyrsta viðbragð er skilgreint í viðauka 14 þannig að fyrstu viðbragðsaðilar eigi að vera komnir á slysstað helst innan 2ja mínútna (max 3ja mín.), með nægilegt slökkvimagnt skv. slökkviflokki flugvallarins og að viðbragðsaðilar eigi að hafa hlotið tilhlýðilega þjálfun til að beita tækjabúnað sem er til staðar og að slökkva elda í loftfari.

Það er ekki gerð krafa skv. viðauka 14 að rekstraraðilar flugvalla séu með slökkvilið til að sinna þessu fyrsta viðbragði sem viðauki 14 gerir kröfu um.

Samkvæmt viðauka 14 er ekki gerð krafa um að aðilar sem sinna þessu viðbragði séu löggildir slökkviliðsmenn. Rekstraraðili flugvallar skal sýna fram á að aðilar sem sinna fyrsta viðbragði hafi hlotið tilhlýðilega þjálfun.

Ekki er gerð krafa til þeirra aðila sem sinna þessu fyrsta viðbragði að þeir stundi reykköfun skv. viðauka 14, þ.e. fari inn í reykfyllt rými. Samkvæmt viðauka 14 er gerð sú krafa að þeim sem ætlað er að sinna þessu fyrsta viðbragði hafi yfir að ráða tilteknum persónuhlífum, þ.m.t. öndunarbúnaður (reykköfunarbúnaður) til þess að þeir geti sinnt skyldum sínum á skilvirkan hátt.

Flugmálastjórn Íslands hefur staðið í þeirri meiningu að slökkvilið viðkomandi sveitarfélags þar sem flugvöllur er staðsettur skuli bregðast við ef eldur kemur upp á flugvelli (hvort heldur í byggingum eða loftfari) eins og lög um brunavarnir gera ráð. Fyrsta viðbragð flugvallar er auka krafa sem sett er á flugvelli skv. viðauka 14 þar sem fyrstu mínútur skipta svo miklu máli ef eldur kemur upp í loftfari.

Flugmálastjórn Íslands vonar að sú vinna sem framundan er muni nýtast til að samhæfa eins og kostur er körfur um þjálfun þeirra aðila sem sinna fyrsta viðbragði á flugvöllum og þjálfun slökkvímanna.

Eftirlit með þeim þáttum sem viðauki 14 gerir kröfu um er í höndum Flugmálastjórnar Íslands. Að öðru leiti er vísað til fyrra minnisblaðs Flugmálastjórnar Íslands og minnisblað samgönguráðuneytisins frá 26. Mars.