

Datum	2016-04-18
Räddningstjänsten Syd dnr	1503.2016.02218.17169
Storstockholms Brandförsvär dnr	110-168/2016
Räddningstjänsten Storgöteborg dnr	A0095/16

Ert datum	2016-02-08
Ert dnr	M2016/00120/Ke

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående *Rapport från ett regeringsuppdrag om förslag på nationella regler för högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum, dnr M2016/00120/Ke*

Räddningstjänsten Syd, Storstockholms Brandförsvär och Räddningstjänsten Storgöteborg är de tre största kommunalförbunden med ansvar för kommunal räddningstjänst enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Sammanlagt bor ca 2,6 miljoner invånare inom förbundens geografiska ansvarsområden vilka omfattar 21 kommuner¹ i och runt landets tre största storstadsområden.

Efter gemensam beredning tillstyrker Räddningstjänsten Syd, Storstockholms Brandförsvär och Räddningstjänsten Storgöteborg i huvudsak förslaget till regler med nedanstående synpunkter, vilka utvecklas vidare i följande avsnitt:

1. Den fortsatta processen behöver bedrivas med ett helhetsperspektiv omfattande såväl miljö som räddningstjänst. Arbetet bör därför genomföras i samverkan med kommunala räddningstjänster i betydligt större utsträckning samt med forskarkompetens inom brandteknik och räddningstjänst för att säkerställa att föreslagna åtgärder baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet.
2. Staten bör aktivt engagera sig i och stödja redan pågående utvecklingsinitiativ syftande till att släcka vätskebränder med betydligt mindre släckmedel än med traditionella metoder.
3. Undantagen i reglerna bör utökas till att även innefatta användning vid risk för brand i brandfarlig vätska samt risk för spridning av giftig gas från ett utsläpp av farligt ämne.
4. Vad som avses med "fasta ämnen som kan anta vätskeform" bör definieras tydligare.
5. Det bör förtydligas vilken koncentration av högfluorerade ämnen som det i §Y angivna gränsvärdet avser.
6. Tillverkare och försäljare av skumvätska bör åläggas att tydligt deklarerat om produkten innehåller högfluorerade ämnen.
7. Omfattningen av undantaget vid användning till havs bör förtydligas genom en definition som inkluderar alla områden med fartygsverksamhet såsom hamnar och farleder på vattendrag och insjöar.
8. Även i de angivna undantagsfallen bör uppsamling ske i möjligaste mån.
9. Ansvariga statliga myndigheter bör aktivt stödja kommunala räddningstjänsters arbete med miljöbedömning och effektiv uppsamling av släckvatten.
10. De föreslagna undantagen vid skarpa insatser behöver bibehållas tills godtagbara alternativ finns tillgängliga på marknaden.

¹ Burlöv, Eslöv, Kävlinge, Lund, Malmö, Danderyd, Lidingö, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Täby, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö, Österåker, Göteborg, Mölndal, Kungsbacka, Hälaryda, Partille och Lerums kommuner.

Punkt 1

Miljöpåverkan vid räddningsinsats är en fråga som är mycket större än enbart vilket släckmedel som används. Att enbart använda vatten (inklusive vattendimma) är ingen garanti för att utsläppen av förorenat släckvatten blir mindre. Naturligtvis ska en räddningsinsats genomföras på ett sådant sätt att miljön inte påverkas mer än absolut nödvändigt. För att uppnå det krävs att man behandlar frågan med ett helhetsperspektiv.

Rapporten bär flera spår av att arbetet har forcerats fram, vilket är förståeligt utifrån strävan efter att undvika onödiga utsläpp, men mycket beklagligt avseende hur processen har bedrivits och kvaliteten på resultatet. För att få ett verkligt genomslag på hur insatser bedrivs är ett helhetsperspektiv nödvändigt samt att analys och slutsatser baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet för respektive sakområde. Gällande de få delar av rapporten som berör brandtekniska frågor saknas vetenskapligt stöd. Tyvärr framstår det som att tillräcklig brandteknisk sakkompetens har saknats under processen. Vidare har ett alltför litet antal kommunala räddningstjänster beretts möjlighet att medverka. Urvalet av dessa kan tyvärr inte anses representativt för landet som helhet med varierande förutsättningar och riskbild.

Förslag

I det fortsatta arbetet bör den miljövetenskapliga kompetensen kompletteras med forskarkompetens inom brandteknik och räddningstjänst. Då kan behovet av släckmedel och vilka alternativ som är tillämpbara vid en räddningsinsats med miljöhänsyn belysas på ett konstruktivt och faktabaserat sätt med utgångspunkt i vetenskap och beprövad erfarenhet. Gruppen av kommunala räddningstjänster som bereds möjlighet att medverka även bör utvidgas för att få en bättre representation. Detta avser inte enbart medverkan i referensgruppen utan även som aktiva parter i arbetet.

Punkt 2

Det pågår redan en utveckling avseende hur skum kan användas på ett betydligt mer effektivt sätt än de traditionella metoderna tillåter. Målet med utvecklingen är att släcka vätskebränder med betydligt mindre *total volym släckmedel med lägre koncentration av fluorfri skumvätska*. Sammantaget uppnås då minskad miljöpåverkan genom snabb och effektiv släckning med bibehållen kapacitet och säkerhet samt mindre utsläpp av släckvatten vilken innehåller mindre skumvätska utan fluorerade ämnen. Förutom den uppenbara fördelen med att mindre släckmedel sprids till miljön bygger metodiken på nyttjande av utrustning som många kommunala räddningstjänster redan idag har tillgång till. Därmed kan man betydligt fortare få genomslag till relativt låg kostnad jämfört med om en helt ny teknik ska utvecklas och/eller anskaffas. Denna utveckling har initierats och drivs av ett antal kommunala räddningstjänster i samverkan med SP Fire Research. Petroleumbranschen och leverantörer av utrustning samt släckmedel har också bidragit till utvecklingsarbetet.

Förslag

Nästa steg i utvecklingen är kompletterande vetenskapliga försök som dels kan ligga till grund för dimensionering och taktik, dels bidra till kunskapsuppbyggnaden inom räddningstjänsten. För att komma vidare i arbetet är det nödvändigt att staten aktivt bidrar till utvecklingen. Nyttan av denna utveckling bedöms ge större och snabbare effekt för miljön än de förslag på fortsatta åtgärder från Kemikalieinspektionen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som redovisas i rapporten.

Punkt 3

Undantaget som anges i Y§, andra stycket, punkt 1, är alltför snävt formulerat avseende "vid bränder i /.../". En händelse med utsläpp av brandfarlig vätska (t.ex. bensin) som avger brännbara, men ännu ej antända, gaser är minst lika riskfylld som en brand. Beroende på omständigheterna kan det krävas att skum används för att förhindra antändning av den brandfarliga vätskan, att brandfarlig gas sprids

till annan plats respektive gasmolnsexplosion. Det går vanligen åt mindre skum för att förhindra antändning jämfört med att släcka en redan utbruten brand. Vidare finns situationer vid utsläpp av farliga ämnen där skumtäckning är en nödvändig åtgärd för att förhindra att giftiga gaser sprids till omgivningen.

Förslag

Undantaget bör därför kompletteras, t.ex. genom följande tillägg i Y§, andra stycket:

Första stycket gäller inte

1. användning i skarpa situationer vid brand eller risk för brand i vätskor och fasta ämnen som kan anta vätskeform samt vid risk för spridning av giftig gas från ett utsläpp av farligt ämne
/.../

Punkt 4

Undantaget som anges i Y§, andra stycket, punkt 1 inkluderar brand i fasta ämnen som kan anta vätskeform. Det finns i förslaget ingen definition eller annan redogörelse som ger vägledning till vilka ämnen som avses. Olika cellplastprodukter blir allt vanligare i byggnader, fordon och andra tillämpningar och kan vid brand anta vätskeform. Dessa ställer inte sällan till stora problem vid brand och medför att släckning med skum kan vara nödvändig vid vissa bränder i byggnader, fordon etc. Det finns således goda skäl för att cellplast ska omfattas av undantaget, och det är mycket möjligt att det är avsikten men det framgår inte. För att undanröja osäkerhet är det lämpligt att det förtydligas vad som avses och att cellplast ska betraktas som ett sådant ämne.

Förslag

Undantaget bör kompletteras så att det tydligt framgår vilka fasta ämnen som avses. Cellplast bör omfattas av undantaget.

Punkt 5

Utdrag från förslaget till regler, avsnitt 10.1 (s. 74):

"Y§ Brandsläckningsskum som innehåller högfluorerade ämnen i högre koncentration än 0,0001 viktprocent i koncentrerad form får endast användas enligt de villkor som anges i Z§.

Första stycket gäller inte

1. användning i skarpa situationer vid bränder i vätskor och fasta ämnen som kan anta vätskeform,
/.../

Formuleringen "Brandsläckningsskum som innehåller högfluorerade ämnen i högre koncentration än 0,0001 viktprocent i koncentrerad form" kan tolkas på olika sätt vilket inte är önskvärt.

Skum och skumvätska är inte synonyma begrepp. Skum är den vedertagna benämningen på det bruksfärdiga släckmedlet och består av vatten, skumvätska och luft (eller annan gas). Skumvätskan innehåller skumbildare mm som möjliggör att skum kan framställas. Koncentrationen av ett visst ämne i skum respektive skumvätska är därför helt olika. Att benämna skumvätska som koncentrerat skum är inte lämpligt.

Den föreslagna regleringen i Y§, första stycket handlar om skum (brandsläckningsskum) men tillägget "i koncentrerad form" tyder på att den angivna koncentrationen syftar på själva skumvätskan som används för att framställa skummet. Det måste vara helt entydigt om regleringen syftar på koncentrationen av högfluorerade ämnen i skumvätskan eller i det färdiga skummet. Lämpligen

används vedertagna benämningar vilka, för tydlighetens skull, även bör definieras i regeltexten för att undvika olika tolkningar.

Förslag

Formuleringen bör förtydligas, t.ex. med tillägg av följande definitioner i X§:

Med *skum* avses bruksfärdigt släckmedel bestående av vatten, skumvätska och gas (vanligen luft) avsett att släcka eller förhindra brand.

Med *skumvätska* avses den koncentrerade lösning innehållande bl.a. skumbildande ämnen som tillsätts vattnet för att framställa skum enligt ovan.

Dessutom behöver första stycket i Y§ korrigeras till det som gränsvärdet syftar på, t.ex:

Skumvätska innehållande högfluorerade ämnen i högre koncentration än 0,0001 viktprocent får endast användas enligt de villkor som anges i Z§.

Punkt 6

Som framgår i rapporten (avsnitt 4.4, s. 34) redovisar tillverkarna inte fullt ut skumvätskans innehåll och än mindre specifika koncentrationer av förekommande ämnen. Även om kunskapsläget har förbättrats något genom de analyser som har genomförts på uppdrag av Kemikalieinspektionen och som det refereras till i förslaget så är den tillgängliga informationen inte heltäckande för alla förekommande skumvätskor på marknaden. Vidare medför produktutveckling att befintliga skumvätskors sammansättning kan förändras utan att tillverkaren offentliggör den informationen. För användaren blir det därmed ytterst svårt att säkerställa om produkten omfattas av den föreslagna regleringen om inte leverantören presenterar tillförlitlig information. Märk väl att detta även gäller skumvätskor som marknadsförs som fluorfria – även för dessa produkter gäller det att användaren har tillgång till tillförlitlig information om att produkten verkligen är fluorfri. Hur ska användaren kunna säkerställa att produkten verkligen inte omfattas av regleringen när leverantören inte är skyldig att redovisa detta? Potentiellt skulle krav på sådan information kunna ställas i samband med kommande upphandlingar, men för redan ingångna avtal är det upp till leverantörens goda vilja. Beroende på gällande avtalstider kan det alltså dröja innan sådana krav få verkan, förutsatt att det kan genomföras inom ramen för upphandlingen. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det knappast lönsamt att varje användare beställer egna analyser av förekommande skumvätskor.

Förslag

Mot bakgrund av ovanstående är det nödvändigt att den föreslagna regleringen för användande kombineras med en uppgiftsskyldighet för leverantören att redovisa om skumvätskan innehåller sådana högfluorerade ämnen som omfattas av reglerna.

Punkt 7

Omfattningen av undantaget för användning till havs behöver förtydligas och utökas. Det finns en omfattande verksamhet med fartyg i hamnar och farleder på större vattendrag och insjöar. Rimligen råder samma säkerhetsmässiga förutsättningar för dessa fartyg. Vid brand i fartyg eller hamnanläggningar kan det vara nödvändigt att nyttja kommersiella brandbogserbåtar inom nämnda områden.

Förslag

Omfattningen av undantaget i §Y punkt 3 avseende användning till havs bör förtydligas genom en definition som inkluderar alla områden med fartygsverksamhet såsom hamnar och farleder på vattendrag och insjöar.

Punkt 8

Undantaget från krav på uppsamling för olika användningsområden i §Y, andra stycket, kan vara motiverat med utgångspunkt i respektive verksamheters förutsättningar och behov. Dock förhindrar det inte att uppsamling bör ske när förhållandena så medger. Sannolikt kommer inte allt att kunna samlas upp, men ju mindre som sprids desto bättre. Vid skarpa insatser bör viss uppsamling kunna ske i ett senare skede när situationen så medger efter den akuta fasen. Likaså bör viss uppsamling kunna ske i de övriga undantagsfallen i möjligaste mån. Ansvarig tillsynsmyndighet bör informeras för att ges möjlighet att följa upp ärendet och eventuella behov av åtgärder.

Förslag

Undantaget i §Y, andra stycket, bör kompletteras för samtliga undantagsfall med att skum innehållande högfluorerade ämnen i möjligaste mån ändå bör omhändertas samt att tillsynsmyndighet ska meddelas.

Punkt 9

Förslaget till regler ställer krav på användare av skum vilket är riktigt. Vikten av att genomföra räddningsinsatser på ett effektivt sätt – inklusive att minimera miljöpåverkan – är av största vikt. För att i praktiken uppnå syftet krävs det dock stöd från ansvariga statliga myndigheter gällande dels hur miljöpåverkan ska bedömas, dels hur uppsamling av släckvatten bör genomföras. I båda fallen är det av vikt att prioritera rätt så att de val och åtgärder som görs medför en faktisk miljönytta och att förhållandet kostnad/nytta maximeras.

Förslag

Ansvariga statliga myndigheter bör aktivt stödja kommunala räddningstjänsters arbete med miljöbedömning och effektiv uppsamling av släckvatten.

Avseende bedömning av miljöpåverkan kan det t.ex. gälla vilka krav som bör ställas vid upphandling, vilka faktorer som ska tas med i bedömningen, vilka säkerhetsfaktorer som bör användas vid miljökonsekvensbedömningar osv. Detta avser inte enbart fluortensider utan även övriga ämnen. Stödet kan omfatta kvalificerad rådgivning, vägledning och rekommendationer samt lämpliga standardiserade tester och kravnivåer.

Gällande uppsamling av släckvatten är det såväl metodstöd om hur uppsamling bör genomföras för bästa effekt samt rekommendationer och kunskapsstöd för var och i vilken omfattning uppsamling bör prioriteras för att ett ge största miljönytta.

Punkt 10

Det är av vikt att räddningsinsatser vid de i Y§, andra stycket, kompletterat med punkt 3-4 ovan angivna fallen kan genomföras på ett säkert och effektivt sätt. Således är det nödvändigt att undantaget vid skarpa insatser bibehålls tills godtagbara alternativ med verifierad effektivitet finns tillgängliga på marknaden.

Beslut i detta ärende har, för respektive organisation, fattats av:

Per Widlundh
Förbundsdirektör
Räddningstjänsten Syd

Svante Borg
Förbundsdirektör
Storstockholms Brandförsvär

Lars Klevenparr
Förbundsdirektör
Räddningstjänsten Storgöteborg

Box 4434
203 15 Malmö
info@rsyd.se

Box 1328
111 83 Stockholm
registrator@ssbf.brand.se

Box 5204
402 24 Göteborg
raddningstjansten@rsgbg.se