

PM 2016:76 RV (Dnr 110-215/2016)

Förslag till nationella regler för högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Remisstid den 29 april 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen "Förslag till nationella regler för högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum" hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Kemikalieinspektionen har på regeringens uppdrag tagit fram en handlingsplan för en giftfri vardag där ett av fokusområdena varit högfluorerade ämnen.

2015 fick Kemikalieinspektionen ett särskilt uppdrag från Miljö- och energidepartementet att redovisa möjligheten att införa en nationell reglering av högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum.

Miljö- och energidepartementet har remitterat Kemikalieinspektionens rapport 1/2016 "Förslag till nationella regler för högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum" till Stockholms stad.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [Kemikalieinspektionens hemsida](#). Mer om regeringsuppdragen finns att läsa via [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet till Stockholm Vatten AB. Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att förslagen är väl avvägda visavi brandsäkerhetskrav, kostnader och miljöördel. Stadsledningskontoret stödjer förslaget.

Miljöförvaltningen skriver i sitt kontorsyttrande att förslagen innebär ett förordningsstadgat krav med stöd av Miljöbalken om att skumvätska/släckvatten från fluorobaserade brandsläckningsskum ska samlas upp och destrueras från och med 1 januari 2017. Miljöförvaltningen anser att förutsättningarna och undantagen för användning är för generella och att om uppsamling sker bör det i sig inte vara skäl för att användning ska vara tillåten.

Stockholm Vatten AB välkomnar att regeringen tar tag i frågan om högfluorerade ämnen i släckskum. Förutom att skummedlen innehåller svårnedbrytbara fluortensider som ofta går rakt igenom reningsverken så är de också mycket nitrifikations-

hämmande. En stor brand där fluorinnehållande skummedel används skulle kunna slå ut nitrifikationen i ett medelstort reningsverk.

Mina synpunkter

Högfluorerade ämnen (PFAS) är en grupp av ämnen som är extremt svårnedbrytbara och ansamlas i näringskedjorna. Hälsoeffekter som har observerats genom djurförsök eller epidemiologiska studier av stora grupper av människor inkluderar sänkt födelsevikt, förändrade nivåer av tillväxthormon, påverkan på fettmetabolismen, cancer i testiklar och njurar och påverkan på immunsystemet. Vissa indikationer finns också om neurologiska effekter hos barn.

PFAS används bland annat för att ge smuts- och vattenavvisande egenskaper åt möbler, skor och kläder, men även i bilvaxer, livsmedelsförpackningar och hushållsprodukter. Det användningsområde som har fått störst uppmärksamhet de senaste åren är emellertid vissa typer av brandsläckningsskum. Användning av sådant skum på framförallt flygplatser och brandövningsplatser har på flera håll i landet orsakat allvarlig förorening av yt-, grund- och dricksvatten.

Kemikalieinspektionen redovisar i sin rapport denna problembild och föreslår en nationell reglering av användning av brandsläckningsskum med högfluorerade ämnen. Eftersom de mest påtagliga riskerna för hälsa och miljö är kopplade till de utsläpp som sker vid användning av brandsläckningsskum är rapporten och förslagen avgränsade till dessa användningsområden, men Kemikalieinspektionen understryker inledningsvis att myndighetens "... målsättning när det gäller högfluorerade ämnen är att täcka in alla användningar som kan ge upphov till exponering för människa och miljö."

Nyligen kom regeringskansliets (Göran Enander) utredning av händelseförloppet bakom de uppmärksammade fall av PFAS-förorenat dricksvatten som orsakats av användning av brandsläckningsskum på flygplatser och brandövningsplatser ("Utredningen om spridning av PFAS föroreningar i dricksvatten", M 2015:B). Där föreslås generella åtgärder inom kemikalielagstiftning, tillsyn och miljöövervakning liksom satsningar på att identifiera och sanera förorenade områden, bättre samverkan mellan myndigheter och att stärka grundvattenfrågornas ställning.

I Stockholm visar stadens miljögiftsövervakning förhöjda halter av PFAS-föreningar i ytvatten i alla de tio av stadens ytvattenförekomster där mätningar hittills har gjorts. I Bällstaån uppmättes 2015 årsmedelvärde för PFOS, PFOA och PFHxS till halter i samma storleksordning som de man uppmätte vid brandövningsplatsen vid före detta F18 i Tullinge. Inom Bällstaåns tillrinningsområde finns ingen känd brandövningsplats utan de förhöjda halterna i ån är mer troligt kopplade till skarp användning av brandsläckningsskum eller läckage av PFAS från verksamheter som utomhus hanterar elavfall och metallskrot.

Förhöjda halter av PFAS har också uppmätts i Magelungen och Drevviken som ligger nedströms Ornlången i vars tillrinningsområde Ågesta brandövningsplats ligger. Detta visar att emissioner från brandövningsplatser där man använt eller använder stora volymer fluorinnehållande brandsläckningsskum kan sprida sig långt ner i ett vattensystem.

EU:s ramdirektiv för vatten syftar till att uppnå god kemisk och god ekologisk vattenstatus i våra vatten. I de vattenförekomster i Stockholm där Miljöförvaltningen har gjort mätningar av PFOS överskrider gränsvärdet 2 till 43 gånger vilket innebär att

vattenförekomsterna inte uppnår god kemisk ytvattenstatus. För de vatten som inte uppnår god status behöver åtgärder vidtas för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna uppnås, något som återspeglas i stadens handlingsplan för god vattenstatus.

Jag delar miljöförvaltningens syn om att händelserna runt om i landet med kraftigt förhöjda PFAS-halter i människors dricksvatten tillsammans med den utbredda förekomsten av höga halter i miljön är mycket allvarliga. En situation med sådan allvarlighetsgrad kräver åtgärder som med större säkerhet kan sägas ge önskad effekt, alltså att minska spridningen av högfluorerade ämnen från brandsläckningsskum.

Förslagen på nya regler från Kemikalieinspektionen innebär att brandsläckningsskum med högfluorerade ämnen inte får användas annat än under vissa omständigheter. I rapporten förutsätts att regeln inklusive undantag meddelas i en förordning av regeringen. Ett alternativ som nämns är att istället genom en bemyndiganderegulering i förordningen överlåta till en myndighet att i sina föreskrifter meddela undantagen från regeln.

Jag menar precis som miljöförvaltningen att det vore ännu bättre om myndigheten istället för att meddela generella undantag får möjlighet att under vissa förutsättningar ge villkorade dispenser till vissa på förhand utpekade typer av användning efter särskild prövning av förutsättningarna och behoven i det specifika fallet.

Dispenser kan utformas specifikt utifrån varje verksamhets särskilda förutsättningar och det kan då ställas såväl skyddskrav (infallningar, uppsamling, sanering, etc.) som krav om att utreda förutsättningar för att byta till ett annat alternativ.

Vidare har ett dispensförfarande jämfört med generella undantag fördelen att det är lättare att kontinuerligt anpassa villkoren till verksamheternas specifika förutsättningar och till den tekniska utvecklingen på området. En dispens bör också vara tidsbegränsad och omprövas regelbundet.

Jag anser också att dispens bara ska ges om det krävs av brandskyddsskäl och att sådan ska följas av villkor beträffande uppsamling eller andra skyddsåtgärder samt av krav på att utreda substitutionsmöjligheter. Detta går också i linje med de möjligheter till mer situationsanpassade regler som efterfrågas av regeringens utredning om spridning av PFAS-föreningar i dricksvatten (M 2015:B).

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Förslag till nationella regler för högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 7 april 2016

KATARINA LUHR

Bilagor

1. Kemikalieinspektionens rapport 1/2016 ”Förslag till nationella regler för högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum.”, sammanfattning
2. Regeringskansliets ”Utredningen om spridning av PFAS föreningar i dricksvatten”, M 2015:B, sammanfattning (Kan läsas i sin helhet på [regeringens hemsida](#))

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Kemikalieinspektionen har på regeringens uppdrag tagit fram en handlingsplan för en giftfri vardag där ett av fokusområdena varit högfluorerade ämnen. Förra året fick Kemikalieinspektionen ett särskilt uppdrag från Miljö- och energidepartementet att redovisa möjligheten att införa en nationell reglering av högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum.

Miljö- och energidepartementet har remitterat rapporten ”Förslag till nationella regler för högfluorerade ämnen i brandsläckningsskum” (Kemikalieinspektionens rapport 1/2016) till Stockholms stad.

Förslagen innebär ett förordningsstadgat krav med stöd av Miljöbalken om att skumvätska/släckvatten från fluorbaserade brandsläckningsskum ska samlas upp och destrueras från och med 1 januari 2017. Dessutom föreslås vissa undantag, främst för användning i skarpa situationer vid bränder i vätskor och fasta ämnen som kan anta vätskeform, samt för funktionstester av släckutrustning i fasta installationer, användning till sjöss samt för viss utbildningsverksamhet inom Försvarsmakten.

Mer om regeringsuppdragen finns att läsa via [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet till Stockholm Vatten AB. Miljöförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 februari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att remissen behandlar ett förslag i syfte att så snabbt som möjligt begränsa tillflödet av högfluorerade ämnen från brandsläckningsskum till miljön. Stadsledningskontoret bedömer att förslagen är väl avvägda visavi brandsäkerhetskrav, kostnader och miljöfördel. Stadsledningskontoret stödjer förslaget.

Stadsledningskontoret bedömer vidare att den i utredningen presenterade kostnaden för tillsynsavgifternas ökning är lågt räknad och att kostnaden sannolikt blir högre, totalt sett kanske ett antal hundra tusen kronor. Stadsledningskontoret konstaterar också att tillsynsavgiften belastar räddningstjänsten som har att finansiera kostnadsökningen.

Stadsledningskontoret finner avslutningsvis att förslaget till nya regler för användningen av brandsläckningsskum är väl avvägt visavi moderna säkerhetskrav och kraven på utökad tillsyn. Det systemekologiska värdet av rent vatten motiverar väl den föreslagna förändringen. Stadsledningskontoret erfar också att fluorfria brandsläckningsskum är under utveckling och redan om några år kan vara på marknaden, varför det positivt att förslaget inte är av mer långtgående natur.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 8 mars 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen skriver att Kemikalieinspektionens rapport i flera fall pekar på att man inte har fått fram uppgifter om ifall det är möjligt att vidta skyddsåtgärder eller byta till annat skum vid specifika användningar och föreslår därför en reglering som kommer att tillåta fortsatt användning av PFAS-skum. Förvaltningen konstaterar att det är svårt att bedöma nyttan med förslagen och att det är besvärande att Kemikalieinspektionen uppger att det inte går att bedöma hur stor effekt de föreslagna regleringarna av användningen av så kallat klass B-skum kommer att ha. I rapporten konstateras det att ”De skarpa situationer som inte omfattas av undantaget släcks vanligtvis med klass A-skum eller med endast vatten.” och ”Hur stor del av räddningstjänsternas användning som omfattas av undantaget för skarpa situationer har vi däremot inga tydliga uppgifter om, och det går därför inte att fastställa hur mycket tillförseln till miljön minskar i detta handlingsalternativ.”

Förvaltningen anser att händelserna runt om i landet med kraftigt förhöjda PFAS-halter i människors dricksvatten tillsammans med den utbredda förekomsten av höga halter i miljön är mycket allvarliga. En situation med sådan allvarlighetsgrad kräver åtgärder som med större säkerhet kan sägas ge önskad effekt, nämligen att minska spridningen av högfluorerade ämnen från brandsläckningsskum. Regeringskansliets (Göran Enanders) nyligen publicerade utredning (M 2015:B) understryker också behovet av mer långtgående och situationsanpassade krav på verksamheter som använder PFAS-skum.

Förvaltningen inser samtidigt problematiken med att införa en långtgående reglering innan förutsättningarna är helt klarlagda, särskilt inom ett så samhällsviktigt område. Därför förordar förvaltningen att undantagen successivt begränsas till ett minimum genom att de generella undantagen senast 2019 görs om till ett dispensförfarande, se längre ned*.

Rapportens förslag i korthet:

- Ett förordningsstadgat krav med stöd av Miljöbalken om att skumvätska/släckvatten från fluorbaserade brandsläckningsskum ska samlas upp och destrueras från och med 1 januari 2017

- Vissa undantag görs, främst för användning i skarpa situationer vid bränder i vätskor och fasta ämnen som kan anta vätskeform samt för funktionstester av släckutrustning i fasta installationer, användning till sjöss samt för viss utbildningsverksamhet inom Försvarmakten

- PFOS och PFOA regleras i andra EU-förordningar och undantas därför från förslaget
- Under våren 2016 fortsätter Kemikalieinspektionen i samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) med informations- och utbildningsaktiviteter för att motverka felanvändning av fluorbaserade brandsläckningsskum, samt tar fram ett förslag på anmälningsplikt för användare av brand-släckningsskum

- Regeringen låter år 2019 göra en översyn och så långt möjligt reducerar de föreslagna undantagen

- Tiden fram till översynen utnyttjas till att stödja utveckling och pilotförsök i fullskala av fluorfria alternativ.

Förslagen på nya regler innebär att brandsläckningsskum med högfluorerade ämnen inte får användas annat än under vissa omständigheter. Dessa följer två spår: dels att all användning där skyddsåtgärder (uppsamling, destruktion) vidtas är tillåten och dels att all användning inom vissa utpekade användningsområden är tillåten.

Förvaltningen anser att även användning med skyddsåtgärder borde begränsas till användningsområden där fluorskum verkligen behövs och att även för de användningsområden som undantas borde krav kunna ställas på att skyddsåtgärder vidtas i den mån det är möjligt.

I rapporten förutsätts att regeln inklusive undantagen meddelas i en förordning av rege-

ringen. Ett alternativ som nämns är att istället genom en bemyndiganderegler i förordningen överlåta till en myndighet att i sina föreskrifter meddela *undantagen* från regeln.

Förvaltningen anser att detta alternativ är att föredra, men skulle ännu hellre se att myndigheten istället för att meddela generella undantag får möjlighet att under vissa förutsättningar ge villkorade *dispenser* till vissa på förhand utpekade typer av användning efter särskild prövning av förutsättningarna och behoven i det specifika fallet.

Dispenser kan utformas specifikt utifrån varje verksamhets särskilda förutsättningar. Vidare kan det ställas såväl skyddskrav (invallningar, uppsamling, sanering, etc.) som krav om att utreda förutsättningar att snarast kunna byta till ett annat alternativ. Utbyteskravet i MB 2 kap 4 § innebär att den som använder ett farligt ämne bör undersöka möjligheten att byta metod. De oljebolag på Loudden som varit föremål för tillståndsprövning de senaste åren har exempelvis fått utredningsvillkor om hur man ska omhänderta förorenat släckvatten.

Ett dispensförfarande har jämfört med generella undantag vidare fördelen att det är lättare att kontinuerligt anpassa villkoren till verksamheternas specifika förutsättningar och till den tekniska utvecklingen på området. En dispens bör vara tidsbegränsad och omprövas regelbundet.

Eftersom ett dispensförfarande i sig kan vara tidskrävande och riskera att försena den eftersträvade snabba effekten av regleringen föreslår förvaltningen att de regler som föreslås i rapporten införs som en övergångslösning som senast 2019 övergår till ett generellt förbud med möjlighet till dispens.

Rapporten föreslår en revision av reglerna 2019, men en sådan riskerar att i sig ta tid och är en onödigt långsam väg att gå för att hålla reglerna uppdaterade. Istället föreslår förvaltningen att *:

- Regler och undantag som presenteras i rapporten meddelas med stöd av MB 14 kap 8 §
- Senast 2019 ersätts dessa undantag av en dispensmöjlighet, det vill säga verksamheter kan hos den myndighet regeringen bestämmer söka dispens för att använda brandsläcknings-skum med högfluorerade ämnen. Dispens ska bara ges om det krävs av brandskyddsskäl och ska följas av villkor beträffande uppsamling eller andra skyddsåtgärder samt av krav på att utreda substitutionsmöjligheter. Detta går också i linje med de möjligheter till mer situationsanpassade regler som efterfrågas av regeringens utredning om spridning av PFAS-föreningar i dricksvatten (M 2015:B).

Stockholm Vatten AB

Stockholms Vatten AB:s yttrande daterat den 7 mars 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten AB välkomnar en reglering av användningen av fluorinnehållande släckskum men anser precis som Kemikalieinspektionen att begränsningsförslagen är lite svårbedömda. Dels framgår det inte av rapporten hur mycket släckskum som används i skarpa situationer vid bränder i vätskor och fasta ämnen som kan anta vätskeform, en användning som föreslås undantas från förbudet. Det är just sådana bränder som brandsläckningsskum med högfluorerade ämnen är avsedda för. Vid undantag från förbudet om uppsamling bör det åtminstone finnas krav på sanering efter brandsläckningen. Bolaget skriver vidare att det bör vara krav på uppsamling vid alla slags funktionstester, så även vid fasta installationer.

Stockholm Vatten AB påpekar att en diskussion om handbrandsläckare saknas helt och hållet. Handbrandsläckare med skum är vanligt förekommande, inte minst i många hushåll och det bör klarläggas i vilken utsträckning dessa innehåller högfluorerade ämnen och hur skumkoncentratet tas omhand vid omladdning av släckarna vilket sker med jämna mellanrum.

Bolaget skriver också att regleringen speciellt bör nämna att endast fluorfritt skum får användas vid övningsinsatser för allmänheten och för personal från arbetsplatser.