

Vår saksbehandler
Anita Rasmussen Kronlund

Dokumentdato
21.10.2024
Deres datoDeres
dato

Vår referanse
2024/7978-5
Deres referanse
24/2401

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET
Att. Morten Gaarder
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Høringssvar på forslag til en ny yrkessykdomsliste mv - bekymring knyttet til krefttrisikoen for brann- og redningspersonell

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til høringsbrev 21. juni 2024 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) vedlagt høringsnotat med forslag til ny yrkessykdomsliste og endringer i folketrygdlovens yrkessykdomsregler.

Høringsfristen er satt til 21. oktober 2024.

Som nasjonal brannmyndighet er DSB bekymret for krefttrisikoen knyttet til oppgaven som brann- og redningspersonell. Vi er også bekymret for den fremtidige rekrutteringen til yrket.¹ Bekymringen knytter seg både til brannpersonell i hel- og i deltidstillinger.

Forskning har påvist eksponering av flere kreftfremkallende stoffer under brannsløkking, både ved direkte eksponering via hud og luftveier, men også via bekledning og annet personlig verneutstyr.

Formålet med yrkesskadedekningen er å gi kompensasjon for den særlige risiko som antas å følge av det arbeid man utfører. En avgjørende faktor for rekruttering til brannyrket er at brann- og redningspersonell, som får en yrkesrelatert sykdom, opplever at behandling av yrkesskadeskadeerstatningen er i tråd med kunnskapen i dag om sammenhengen mellom brannyrket og sykdommen.

DSB er opptatt av at yrkesskadeordningen sikrer brann- og redningspersonell full erstatning for økonomiske tap ved yrkessykdom. Dette betinger blant annet en oppdatert yrkessykdomsliste.

Vi ser at forslag til ny yrkessykdomsliste² er oppdatert for gjeldende kunnskap om at brann- og redningspersonell er eksponert for kreft i hhv. *bukhinne*, *lungehinne* og *urinveier*. DSB mener imidlertid at ny yrkessykdomsliste bør vurderes utvidet også for andre kreftformer og på denne måten i større grad ta høyde for den sammensatte eksponeringen for farlige stoffer som brann- og redningspersonell utsettes for. At listen foreslås supplert med en sikkerhetsventil vil avhjelpe noe slik DSB ser det.

DSB ser frem til en snarlig revidering av yrkessykdomslisten og støtter de øvrige forslagene til endringer i folketrygdlovens yrkesykdomsregler. Inntil ny yrkessykdomslisten er fastsatt legger vi til grunn at ansvarlige myndigheter anvender dagens kunnskap i sin vurdering jf. HR-2022-2178-A.

Nedenfor følger våre merknader til de konkrete forslagene i høringsnotatet.

¹Det er foretatt en helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet pr juni 2023:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fremtidens-brann-og-redningsvesen-helhetlig-gjennomgang-av-brann-og-redningsområdet/id2985421/> Nåsituasjonen er beskrevet i kap 3, hvor det blant annet kommer frem at *ca 8000 er ansatt i deltidstillinger og ca 4000 i heltidstillinger. De fleste i deltidstillinger jobber i beredskap.*

² Side12-20 i STAMIs tilråding 1. september 2023 til AID (vedlagt høringsnotatet)

Innledning – bakgrunn

Innledningsvis i høringsnotatet vises det til vår tosporede yrkesskadeordning; bestående av folketrygdens særtelser ved yrkesskader og yrkessykdommer og en obligatorisk yrkesskadeforsikring som pålegger arbeidsgivere å forsikre sine ansatte. AID har ansvaret for folketrygdloven, mens ansvaret for yrkesskadeforsikringsloven ligger i Justis- og beredskapsdepartementet (JD).

Folketrygdloven § 13-4 likestiller visse yrkessykdommer som skyldes påvirkning i arbeid med yrkesskader, og angir vilkår som må være oppfylt. Etter folketrygdloven kan bare *listesykdommene* godkjennes som yrkessykdom, jf. folketrygdloven § 13-4 første ledd andre punktum.

Hvilke sykdommer som skal likestilles med yrkesskade er inntatt i *Forskrift om yrkessykdommer og forgiftninger mv. som skal likestilles med yrkesskade* (benevnt tilleggsliste) § 2.³

Yrkesskadeforsikringsloven viser til den samme listen over yrkessykdommer, jf. § 11 første ledd bokstav b. Her er det imidlertid unntaksregler i samme bestemmelses bokstav c. Sykdommer som ikke står på listen kan godkjennes etter en individuell vurdering (sikkerhetsventilen).

I tillegg må det være *årsakssammenheng* mellom listesykdommen og skadelige eksponering fra arbeidsmiljøet for at sykdommen kan godkjennes som en yrkessykdom. Som DSB påpeker under vil dette kravet kunne være vanskelig å dokumentere for brann- og redningspersonell – som over lang tid – har være utsatt for en blanding av farlige stoffer. DSB har merket seg STAMIs utsagn om utfordringer knyttet til årsaksforhold, og mener at dette ser spesielt relevant for brannyrket:⁴

Noen av de sykdommene som blir foreslått å ta inn på lista, og flere av dem som er vurdert, men ikke tatt med, er alminnelige i befolkningen. I tillegg har de til dels komplekse årsaksforhold. Dette vil kunne komplisere den forvaltningsmessige håndteringen av slike saker.

I STAMIs redegjørelse henvises det til Verdens helseorganisasjon (WHO) sitt kreftforskningsbyrå, IARC (International Agency for Research on Cancer) som har gjennomført en rekke klassifiseringer av mistenkte kreftfremkallende faktorer siden 1970-tallet, publisert i IARC-monografier, og gjennom disse også utviklet en standard for vurdering av den samlede dokumentasjon for stoffers kreftfremkallende evne. Videre sier STAMI (side 6): Et hovedproblem med epidemiologisk forskning og kausalitet, er at det både etisk og praktisk *er umulig å registrere dosen av et farlig stoff som tas opp i kroppen* slik man kan gjøre det i randomiserte forsøk.

Kreftisiko knyttet til yrket som brann- og redningspersonell

Brann- og redningsvesenet skal gjennom sitt arbeid *verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser*, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 1.

Brann- og redningsvesenets oppgaver er fastsatt i brann- og eksplosjonsvernloven § 11, og omfatter brannbekjempelse, røyk- og kjemikaliedykking, ulike redningsoperasjoner, utrykningskjøring, m.m. og utføres ofte i krevende og risikoutsatte omgivelser. Trening og øving er en naturlig del av arbeidshverdagen for å sikre en best mulig løsning av oppgavene. Som beredskapsressurs for kommunen er brann- og redningspersonellet også innsatsstyrke ved naturhendelser, kjemikalieulykker og lignende. De er ofte først på ulykkesstedet med den risiko dette innebærer.

³ Forskrift om sykdommer og forgiftninger m.v. som skal likestilles med yrkesskade, FOR-1997-03-11-219

⁴ Side5 og 6 i STAMIs tilrådning 1. september 2023 til AID

At brann – og redningspersonell utsettes for en rekke kjemiske stoffer som er kreftfremkallende er godt beskrevet av sakkyndige i HR-2022-2178-A (35):⁵

Brannmenn er eksponert for kjemiske forbindelser og metaller i røyk, damp, gass og partikler som dannes ved brann, også ved ulmebranner og ved etterslukking. Eksponeringen vil variere fra brann til brann etter typen bygning og innbo, elektronikk og kabler, om det er en industribrann, om det er en bilbrann, brann i renovasjonsanlegg, eller skogbrann. Det er kreftfremkallende forbindelser i røyk, også fra skogbranner. Brannmenn har også fått oppgaver når det gjelder ulykker med farlig last/gods og kjemikalieulykker.

Grad av bruk og typen åndedrettsvern og hvordan man behandler arbeidstøyet etter brann vil også være viktig i forhold til eksponering, og forholdene på brannstasjonen og i bilen. Arbeidstøy og masker trekker til seg kjemiske forbindelser fra røyken og dette kan tas opp gjennom huden. Mange av de kjemiske forbindelsene kan være kreftfremkallende. Benzen, benzidin, dioxiner, dibenzofuraner, asbeststøv, PAH (polysykliske aromatiske hydrokarboner), 1, 3-butadien, formaldehyd, samt acrylonitril, PCB (polyklorerte bifenyler), nikkel, krom, kadmium, arsenikk, eksponering for dieseleksos fra kjøretøyet, samt skiftarbeid, er rapportert som mulig kreftfremkallende eksponering for brannmenn. Skumlegging førte før 2007 til sannsynlig eksponering for PFAS (perfluorerte forbindelser). Både PCB og PFAS brytes meget sakte ned og vil akkumuleres i fettvev.

Krefttrisikoen for brann- og redningspersonell er benevnt spesielt i STAMIs tilrådning til nye yrkessykdomsliste.⁶ Her vises det til at IARC⁷ i juli 2023 publiserte monografi 132 *Occupational Exposure as a Firefighter*, hvor det konkluderes med at kun *mesoteliom* (lungehinnekreft) og *blærekreft* er vurdert til å ha tilstrekkelig evidens av de studerte kreftsykdommene.

DSB vil imidlertid, i likhet med STAMI, understreke at *arbeidseksponeringen for brann- og redningspersonell er sammensatt og komplisert og består av en blanding av kjemiske, fysiske, biologiske og psykososiale faktorer fra en rekke ulike aktiviteter*. Vi er enig i viktigheten av kartlegging - hva og i hvor stor grad - brann- og redningspersonell har vært eksponert for. Til tross for bedre verneutstyr er det en kjensgjerning at brann- og redningspersonell eksponeres for flere og farligere stoffer enn tidligere.⁸ Fordi brann -og redningspersonell – over tid – utsettes for en *blanding* av kjemiske stoffer – vil det imidlertid (til tross for kartlegging) være vanskelig å dokumentere en nødvendig årsakssammenheng.

Når brann- og redningspersonell eksempelvis får kreft etter pensjonsalder kan det være vanskelig å vurdere om kravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. folketrygdloven § 13-4 annet ledd bokstav a foreligger. Det vises her til HR-2022-2178-A. Til tross for at det ikke er *noe krav om bevis for en klar og ubestridt sammenheng mellom sykdommen og yrkesutøvelsen*, og at en rekke studier de siste 15 årene viser at brann- og redningspersonell har en samlet økt risiko på mellom 15 og 30 prosent for å bli diagnostisert med prostatakreft sammenlignet med normalbefolkningen, kom domstolen til at:

⁵ <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2022/november-2022/hr-2022-2178-a.pdf>

⁶ Side 23 og 24 i STAMIs tilrådning 1. september 2023 til AID (vedlagt høringsnotatet)

⁷ IARC ([International Agency for Research on Cancer under Verdens helseorganisasjon])

⁸ Artikkel om *Hvorfor får brannkonstabler oftere kreft* Stami.no: <https://stami.no/hvorfor-far-brannmenn-oftere-kreft/> Sot, asbest, benzen, formaldehyd, dieseleksos, polysykliske aromatiske hydrokarboner (PAH), dioksiner, bly, arsen, akrylamid. Listen over kreftfremkallende stoffer som brannkonstabler gjentatte ganger eksponeres for, er lang. Kjemikalier som finner veien inn i kroppen via luftveier, men også gjennom verneutstyret, gjennom flere lag med klær, helt inn til huden..... STAMIs resultater fra urinprøver er de første som har kunnet påvise metabolitt av benzen i urin hos brannkonstabler etter brannslukningsarbeid, som sannsynligvis skyldes hudeksponering.

Basert på dagens medisinske kunnskap finner jeg likevel at usikkerheten er for stor til å anse det som overveiende sannsynlig at eksponeringen i brannmannsyret er egnet til å fremkalle prostatakreft.

DSB forstår behovet for et krav om årsakssammenheng mellom yrket og sykdommen, men vi mener at en usikkerhet om sammenhengen i større grad må komme brann- og redningspersonellet til gode. Dette begrunnes i den særlige risiko som følger avbrannyrket. Den medisinske kunnskapen og forskningen vil ikke kunne holde tritt med de stadig flere og farligere stoffene som brann- og redningspersonell utsettes for.

Vi ser eksempelvis at STAMI⁹ fremhever eksponering for *benzen* som *mulig* årsak til blant annet non-Hodkins lymfon.¹⁰ I blandingen av kjemiske stoffer som brann- og redningspersonell eksponeres for inngår også benzen. Non-Hodkins lymfon inngår likevel ikke på yrkessykdomslisten med knytning til brannyrket.

Kommentarer til forslaget

Forslag om ny yrkessykdomsliste

Et nødvendig vilkår for godkjenning av *yrkessykdom* etter folketrygdloven og yrkesskadeforsikringsloven er at *sykdommen må omfattes av yrkessykdomslisten*. Det er fastsatt forskrifter om hvilke sykdommer dette er, henholdsvis (1) *om yrkessykdommer, klimasykdommer og epidemiske sykdommer*,¹¹ og (2) *om yrkessykdommer og forgiftninger mv. som skal likestilles med yrkesskade* (benevnt tilleggssliste).¹² Sistnevnte forskrift (som inkluderer forgiftning) er særlig relevant for brann- og redningspersonell. Yrkessykdomslisten er inntatt i forskriften § 2.

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) har på oppdrag fra AID gjennomført en faglig oppdatering av Yrkessykdomsutvalgets forslag til ny yrkessykdomsliste i NOU 2008:11.¹³ Den nye yrkessykdomslisten er, slik DSB forstår det, vesentlig forskjellig fra gjeldende liste og bygd opp etter *organdiagnoser med tilhørende eksponeringer*. Videre har STAMI oppdatert listen for kunnskapsgrunnlaget i dag.

DSB har merket seg uttalelsen fra STAMI (side 10):

Den norske yrkessykdomslista har ikke vært reelt revidert siden 1957. Arbeidsgruppen foreslår at det etableres et organ som har ansvar for regelmessig oppdatering av lista som en nødvendig forutsetning for at forslaget til ny liste skal kunne fungere etter sin hensikt.

Vi støtter STAMIs premiss om behovet for en oppdatert liste dersom denne skal fungere etter sin hensikt. For å sikre forutberegnelighet for brann- og redningspersonell, arbeidsgiverne og forsikringsnæringen, er det avgjørende med en oppdatert yrkessykdomsliste og tilhørende veiledning. En – til enhver tid – oppdatert liste vil også kunne bidra til effektiv forebygging av sykdommer.

⁹ Side 22 i tilrådingen til AID – samt i note 1 til yrkessykdomslisten

¹⁰ Side 23 i STAMIs tilråding til AID: Det er anført i IARCs monografi 120 at en minoritet i arbeidsgruppen vurderte evidensen i kunnskapsgrunnlaget til å være sterk nok til å konkludere med en sikker sammenheng mellom benzen eksponering og utvikling av non-Hodkins lymfom.

¹¹ Forskrift om yrkessykdommer, klimasykdommer og epidemiske sykdommer som skal likestilles med yrkesskade. FOR-1997-03-11-220

¹² Forskrift om sykdommer og forgiftninger m.v. som skal likestilles med yrkesskade, FOR-1997-03-11-219

¹³ NOU 2008:11 Yrkessykdomsutvalgets utredning om hvilke sykdommer som bør kunne godkjennes som yrkessykdom og Prop 193 L (2012-2013) Lov om arbeidsskadeforsikring (trukket v/ Meld.St.6 (2013-2014)) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2008-11/id520857/> Forslaget innebar at dagens to lover skulle erstattes med en ny lov om arbeidsskadeforsikring, og at det skulle etableres en egen og uavhengig arbeidsskadeenhet i offentlig regi.

STAMIs vurdering er blant annet at psykiske sykdommer som posttraumatisk stresslidelse (PTSD) og depresjon etter krigsdeltakelse, kan tas opp på en ny liste. Videre er det grunnlag for å ta enkelte muskel- og skjelettsykdommer opp på listen.

Gjennom forslag til ny yrkessykdomsliste¹⁴ erkjennes det at brann- og redningspersonell er særlig eksponert for kreft i hhv. *bukhinne, lungehinne* og *urinveier*. Andre kreftformer som eksempelvis prostatakreft, testikkelkreft, hudkreft og Non-Hodgkin lymfom inngår ikke på listen.

DSB mener at det er krevende for brann- og redningspersonell å påvise medisinsk årsakssammenheng mellom kreftsykdommer og yrket i tråd med kravet i folketrygdloven § 13-4 annet ledd. Dette fordi mannskapene utsettes for en blanding av farlige stoffer over mange år.

Vi ser at innføring av en *sikkerhetsventil* i folketrygdloven, som innebærer at også sykdommer som ikke står på yrkessykdomslisten, kan likestilles med yrkesskade, vil avhjelpe noe. DSB støtter dette forslaget.

DSB mener imidlertid at forslaget til ny yrkessykdomsliste i større grad må ta høyde for den sammensatte eksponeringen for farlige stoffer som brann- og redningspersonell utsettes for, og anbefaler at listen vurderes utvidet også for andre kreftformer knyttet til brannyrket, eksempelvis prostatakreft, testikkelkreft, hudkreft, Non-Hodgkin lymfom ol.

Endringer i folketrygdlovens yrkessykdomsregler

Unntaksregler for sykdommer som ikke står på listen - sikkerhetsventil

Fordi bare listesykdommer kan godkjennes som yrkessykdom, og det erfaringsmessig har tatt tid før denne oppdateres, mener DSB at det er nødvendig med en unntaksregel/sikkerhetsventil som supplement til yrkessykdomslisten.

Dette innebærer eksempelvis at flere kreftformer kan bli godkjent med hjemmel i sikkerhetsventilen når forskningen ligger i forkant av revideringen av yrkessykdomslisten.

DSB viser i denne forbindelse til STAMIs utsagn:¹⁵

En spesifikk liste vil aldri kunne fange opp alt, og kunnskapen er hele tiden under utvikling. I visse tilfeller kan det være aktuelt å gjøre vurderinger av sykdomstilstander og tilhørende eksponeringer som ikke står på gjeldende yrkessykdomsliste (sikkerhetsventil)

Vi har videre merket oss STAMIs forslag (side 10) tanker om at nye sykdommer *der akkumulert kunnskap tilsier endring fra mistanke om årsakssammenheng til erkjent årsakssammenheng først behandles etter sikkerhetsventilen og deretter vurderes tatt inn i yrkessykdomslista ved neste revisjon*. At listen foreslås supplert med en sikkerhetsventil vil kunne avhjelpe noe for de tilfeller at kreftformen ikke – pr i dag – inngår på at yrkessykdomslisten.

DSB mener at dagens kunnskap om sammenhengen mellom brannyrket og kreftsykdom bør tillegges større vekt enn bekymringen for eventuell uthuling av listesystemet, og støtter forslaget om at folketrygdloven bør inneholde en sikkerhetsventil tilsvarende yrkesskadeforsikringsloven § 11 første ledd bokstav c.

¹⁴ Side12-20 i STAMIs tilrådning 1. september 2023 til AID (vedlagt høringsnotatet)

¹⁵ NOU 2008:11 (side 30-31)

Jevnlig revisjon av yrkessykdomslisten

DSB støtter også forslaget om jevnlig revisjoner av sykdomslisten. Det raskt økende kunnskapsgrunnlaget - om sammenhengen mellom yrkesrelatert sykdom (eksempelvis kreft) og brann- og redningsyrket - nødvendiggjør en regelmessig revisjon av yrkessykdomslisten.

Fordi *bare listesykdommene* godkjennes som yrkessykdommer¹⁶ er det en forutsetning for rettsikkerheten for brann- og redningspersonell at listen er oppdatert.

En oppdatert yrkessykdomsliste vil sikre en forutsigbar, konsistens og rask saksbehandling, som igjen er nødvendig for at brann- og redningspersonell med mulig yrkessykdom skal bli ivaretatt på en god og rettferdig måte.

DSB er usikker på om jevnlig revisjon best ivaretas av AID, eller om STAMIs forslag om etablering av eget organ/utvalg for oppgaven er mest hensiktsmessig. Det viktigste for brann- og redningspersonellet som får en yrkessykdom er at yrkessykdomslisten til enhver tid er oppdatert og ivaretar resultater fra relevant ny forskning så snart denne foreligger.

Det er antas imidlertid enklere å prioritere revisjonen når oppgaven er lagt til et eget organ/utvalg, som i Danmark. Det antas videre at STAMI, grunnet sin kompetanse, vil kunne ivareta en slik oppgave i tråd med forslaget i kap.5.2.2 i høringsnotatet.

Regler for å ta nye sykdommer opp på yrkessykdomslisten

AID mener at yrkessykdomsordningens hovedinnretning bør beholdes, og at medisinskfaglig kunnskap må tillegges stor vekt i vurderingen av når nye sykdommer skal inn på yrkessykdomslisten.

Vi merker oss at departementet i høringen i 2008 foreslo at det burde gjelde regler om medisinsk dokumentasjon for å ta nye sykdommer opp listen.

Som nasjonal brannmyndighet opplever vi en streng praktisering av kravet til årsakssammenheng mellom eksponeringen og brannyrket, og at det er vanskelig å dokumentere denne sammenhengen fordi brann- og redningspersonell er utsatt for en *blanding av farlige stoffer* over mange år. Vi ber om at eventuelle regler for å ta opp nye sykdommer ivaretar dette på en bedre måte enn dagens system.

Forslag til overgangsregler

AID foreslår at overgangsreglene for en ny yrkessykdomsliste skal baseres på *prinsippene om konstateringstidspunkt* (skadevirkningsprinsippet). Dette innebærer at dersom virkningen av påvirkningen konstateres før ikrafttreden av ny liste, behandles saken etter gjeldende liste.

Fordi det ved yrkessykdom (sykdom som følge av skadelige påvirkning over tid) kan ta mange år (anslått 15-20 år) fra skadelig påvirkning skjedde til sykdommen gir symptomer er DSB opptatt av at listen til enhver tid er oppdatert og i tråd med forskningsresultatene. Dersom dette er tilfelle vil det ikke oppleves urimelig at den yrkessykdomslisten som foreligger på tidspunkt når diagnosen konstateres legges til grunn.

Oppsummering

DSB støtter forslaget til endringer i folketrygdlovens yrkessykdomsregler, herunder innføring av unntaksregel/sikkerhetsventil og krav til jevnlig revisjon av yrkessykdomslisten. Men vi mener at forslaget til ny yrkessykdomsliste i større grad må ta høyde for den sammensatte eksponeringen for farlige stoffer og kjemikalier som brann- og redningspersonell utsettes for.

¹⁶ Jf. folketrygdloven § 13-4 første ledd andre punktum.

Med hilsen
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Brann og redning

Ann Christin Rognmo Olsen
Fung. avdelingsdirektør BRE

Dag Rune Omland
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift.