

Handläggare, direkttelefon
Mette Lindahl Olsson 054-135127
E-post
Mette.lindahl-olsson@srv.se
Allmänt råd livruetr

Konsekvensutredning till förslag till allmänna råd om livräddningsutrustning vid badplatser och hamnar

Bakgrund

Allmänna råd om livräddningsutrustning vid badplatser och hamnar har inte funnits tidigare. Räddningsverket och Svenska livräddningssällskapet gav dock ut en gemensam broschyr om detta för ca 10 år sedan.

<http://www.sls.a.se/templates/Page.aspx?id=437>

Boverkets byggregler (BFS 1993:57) reglerar säkerhet vid användning och skydd mot drunkning vad gäller bassänger o.d. som är avsedd för bad eller simning. Naturbad i sjöar, älvar, åar och liknande finns dock inga motsvarande regler.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor reglerar bla enskildas skyldigheter. Enligt 2 kap. 2 § skall ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar i skälig omfattning hålla utrustning för släckning... och för livräddning vid brand eller annan olycka... Paragrafen utökades jämfört med 14 § brandlagen i och med Räddningstjänstlagens tillkomst 1987 till att också omfatta utrustning för livräddning i andra fall än vid brand. I Regeringens proposition 1985/86 om räddningstjänstlag mm används alarmeringsutrustning, livbojar, kastlinor, livbåtar och annan utrustning för räddning av drunknande som exempel på livräddningsutrustning.

Dessutom påtalas i 3 kap. 1 § att kommunerna, för att skydda människors liv och hälsa samt egendom och miljön, skall se till att åtgärder vidtas för att förebygga bränder och skador till följd av bränder samt, utan att andras ansvar inskränks, verka för att åstadkomma skydd mot andra olyckor än bränder.

Enligt 3 kap. 3§ skall en kommun ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet skall anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet skall också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter, AFS 2001:9,
http://www.av.se/dokument/afs/AFS2001_09.pdf, om hamnarbete gäller vid lastning,

lossning, förtöjning, losskastning och bunkring av fartyg och för sammanhängande godshantering eller annat terminalarbete samt hantering av fartygs förråd och utrustning. Föreskrifterna gäller endast inom hamnområde, redd eller motsvarande. Här åläggs hamninnehavare att utmed kaj, brygga, pir eller motsvarande där hamnarbete utförs finnas lämplig livräddningsutrustning med högst 200 meters mellanrum samt med ca 50 meters mellanrum finnas fasta kajstegar eller likvärdig möjlighet för den nödställda ta sig upp ur vattnet. Fasta kajstegar eller motsvarande skall, vid alla i hamnen normalt förekommande vattenstånd, alltid nå minst 1 meter under vattenytan. På lämpliga platser inom olika hamnavsnitt skall det också finnas livflotte eller livräddningsbåt.

I bostadsområden finns det inga särskilda regler för vattensäkerheten. Det gör det däremot om ett område klassas som en hamn - då gäller arbetsmiljölagen.

- Hamninnehavaren ska bland annat se till att kajer, bryggor och ramper har tillräcklig belysning.
- Lämplig livräddningsutrustning, exempelvis livbojar, ska finnas med högst 200 meters mellanrum. Det ska också, med cirka 50 meters mellanrum, finnas fasta kajstegar eller likvärdig möjlighet som gör att en nödställd kan ta sig upp ur vattnet.
- På lämpliga platser i hamnen ska det också finnas livräddningsflotte eller livräddningsbåt.

Enligt Blå Flagg, en internationell miljöutmärkelse för hamnar och stränder som finns i ett 30-tal länder både inom och utanför EU, ställs också krav på säkerhet. Utmärkelsen delas ut på ett år i taget till de hamnar och stränder som uppfyller ett antal kriterier som rör vattenkvalitet, säkerhet, service och miljöinformation. I Sverige fanns 2006 58 hamnar och 45 stränder som fick hissa Blå Flagg.

För att få hissa den blå flaggan på stranden eller i hamnen måste ett antal obligatoriska kriterier uppfyllas inom fyra områden: miljöinformation och utbildning, miljöledning, säkerhet och service samt vattenkvalitet. Kriterierna är framtagna av FEE, Foundation for Environmental Education. Om ett kontrollbesök visar att något av kriterierna inte efterlevs måste flaggan halas.

Enligt kriterierna för Blå Flagg ställs bla krav på att det finns livräddare eller livräddningsutrustning, i sådan omfattning att man i händelse av olycka kan ingripa var som helst på stranden. Det ställs krav på att det finns livbojar för allmänheten, vimplar som markerar livbojarnas placering och livbåtar för allmänheten utplacerade med maximalt 500 m avståndsintervall.

I dag görs ofta hamnområden om till allmänna platser, promenadstråk och

flera äldre hamnområden har gjort om till populära vattennära bostadsområden. Detta för med sig att nya områden öppnas upp för allmänheten då stadsbilden förändras. Samtidigt har dock inte säkerheten beaktats fullt ut. Flera nya promenadstråk utmed kajer saknar i dag livräddningsutrustning, stegar för att kunna ta sig upp om man skulle trilla i vattnet och skydd mot nedkörning i vattnet. Detta gör att risken för drunkning ökar i samband med förändringen av många stadsbilder. Risken för drunkning finns året runt, inte bara på sommaren.

Särskilda åtgärder bör vidtas vid tex bostäder, där kajer nyttjas för speciella publika evenemang, längs kajpromenader etc. För allmän plats bör livräddningsutrustning i nivå med AFS 2001:9 för hamnarbete eftersträvas medan säkerhetskänsliga åtgärder även i form av skydd mot avkörning (tex med fordon, cyklar, barnvagnar etc) med minst 0,1 meters höjd finnas.

I Köpenhamn har man för att öka trivselen och säkerheten fyllt upp med natursten och byggt slänter mellan hamnbaderna där man "bjuder in" medborgarna att koppla av vid vattnet/kajanläggningarna.

Fakta och framtida utveckling

Kommunen har enligt tidigare Räddningstjänstlagen och nuvarande Lag om skydd mot olyckor (LSO) ansvaret att följa upp efterlevnaden av 2 kap 2§ och tidigare 41 § RåL. Sedan LSO trädde i kraft har ingen uppföljning gjorts från Räddningsverkets sida kring kommunernas tillsyn vad gäller livräddningsutrustning för att förhindra drunkning. För 2001 och 2002 ställdes dock ett antal frågor kring detta via länsstyrelserna. Tillsyn över efterlevnaden av 41 § RåL att ägare eller innehavare av byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning var skyldig att hålla utrustning för livräddning vid annan olyckshändelse än brand, hade genomförts vid 1 339 tillfällen 2002, 765 av dessa var vid badplatser eller hamnar och vid 293 av dessa påpekades brister. I 6 fall meddelades förelägganden. För 2001 var motsvarande siffror att 2098 tillsyner utfördes, 1259 var vid badplatser och hamnar och 53 förelägganden utfärdades.

Antalet utförda tillsynsbesök varierade stort mellan länen och mellan kommunerna. I 159 räddningstjänstkommuner hade denna typ av tillsyn överhuvudtaget inte genomförts. I 42 kommuner hade genomförts en till tio tillsynsbesök. Drygt en tredjedel av samtliga tillsynsbesök har genomförts i en kommun. Även om förhållandet kring denna tillsyn inte följts upp sedan 2002 är den kunskap Räddningsverket har inte att tillsynen har intensifierats.

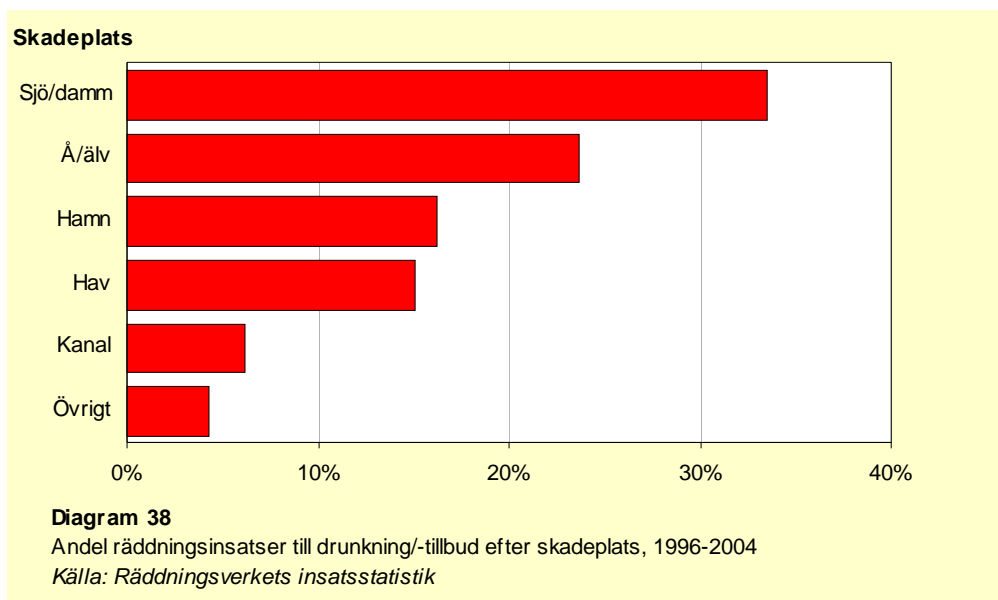
Räddningsverkets uppfattning generellt är att tillsynen över livräddningsutrustning vid badplatser och kajer mm behandlas sällan i kommunernas första generations handlingsprogram.

Betydligt fler kommuner har med drunkningsolyckor i sina handlingsprogram. Mål i stilen ...antal drunkningsolyckor ska minska...är inte helt ovanliga. Redovisas då ofta även i "riskanalysen".

I press och av bla Svenska Livräddningssällskapet har frågan kring ändrade stadsbilder och ändrat användande av hamnområden till bostadsområden mm och de risker detta för med sig uppmärksammats.

Sedan Räddningsverket började bearbeta statistik via kommunernas insatsrapporter 1996 har räddningstjänsten tom 2004 sammanlagt genomfört omkring 4 800 insatser till *drunkningar* och *drunkningstillbud* vilket innebär i genomsnitt 530 insatser per år. Den kommunala räddningstjänsten har ansvar för insatser till drunkningsolyckor och tillbud vid vattendrag, kanaler och i andra insjöar än Vätern, Vättern och Mälaren. För övriga områden ansvarar Sjöfartsverket.

Räddningstjänsten kallas inte till alla drunkningar. Drunkningsolyckor med omkomna följs däremot upp av Svenska livräddningssällskapet (SLS). Flest räddningsinsatser görs till drunkningar och drunkningstillbud i *sjö/damm* följt av *å/älv*. Dessa båda skadeplatser står tillsammans för mer än hälften av de insatser till drunkning och drunkningstillbud som räddningstjänsterna gjorde under perioden 1996-2004. Fördelningen av antalet omkomna följer i stort sett samma fördelning som antalet insatser.



Flest insatser till drunkningar och drunkningstillbud görs under juli månad. Totalt sett gjordes drygt fyra av tio insatser under någon av de tre

sommarmånaderna. Knappt hälften av det totala antalet omkomna förolyckades under sommaren.

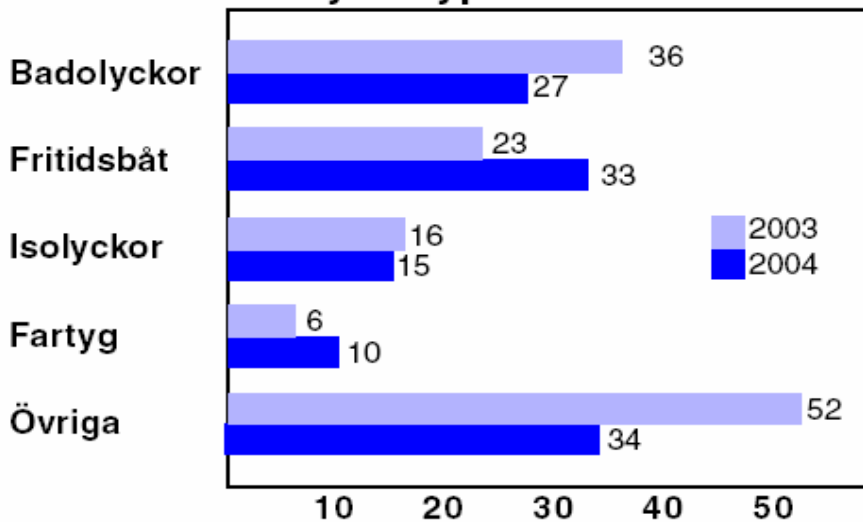
Från fritexter till insatsrapporterna 2002-2004 kan utläsas att vanligt förekommande utryckningar föranletts av att personer gått genom isen, någon har trillat/själva avsiktligt hoppat i/hamnat i vattnet i centrala delar av städer, personer som ramlat ur båtar/vält båtar eller brädseglat och behövt räddas eller personer som saknats i samband med att de badat eller tagit sig en simtur. Förutom räddningstjänstens normala räddningsutrustning som i flera fall nyttjats har många räddats med livboj (även i insatsrapporterna vanligen benämnd frälsarkrans) och livräddningshake. Tyvärr finns ingen statistik att tillgå för att se hur många som har räddats eller skulle ha kunnat räddas om det funnits livräddningsredskap. En annan viktig faktor är om det funnits personer i den nödställdes närhet som kunnat hantera livräddningsutrustning, kunnat larma eller kunnat påbörja första hjälpen. Att både livräddningsutrustning, tidigt larm och kunskap om hur man lämpligen räddar nödställda i vatten har räddat liv finns det exempel men inte siffror på.

När och var händer olyckor

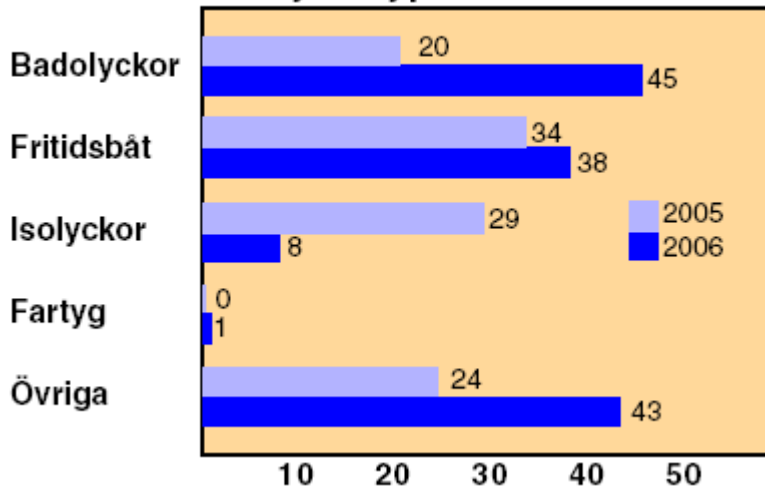
De allra flesta drunkningsolyckor inträffar under sommarmånaderna när många människor vistas på eller vid sjöar eller havet för bad eller båtliv. De flesta bad- och båtolyckor inträffar i mindre sjöar och vattendrag.

Enligt Svenska Livräddningssällskapets sammanställning omkom 135 personer i vatten- och isolyckor under 2006 vilket är 28 fler än 2005 då 107 personer omkom i vatten- och isolyckor. 2004 omkom 119 personer och 2003 134 personer. Antalet drunknade 2005 är det näst lägsta antalet som uppmätts. Det näst lägsta antalet var 1996 då totalt 111 personer omkom genom drunkning.

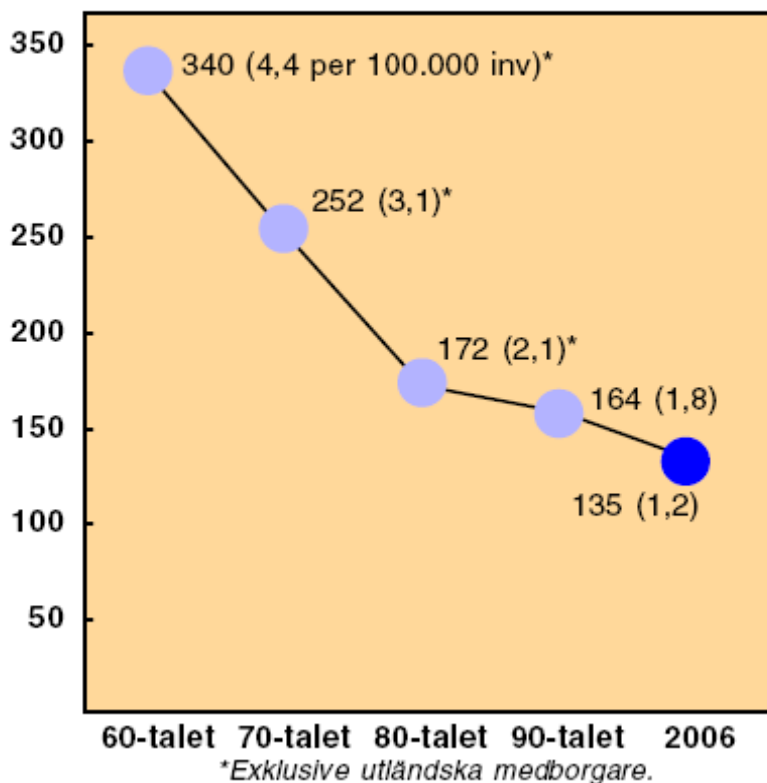
Olyckstyper 2003 och 2004



Olyckstyper 2005 och 2006



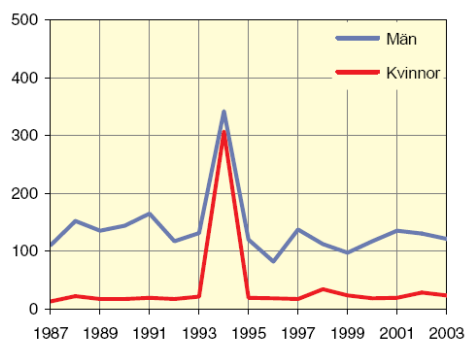
Antal omkomna i genomsnitt under 1960-, 70-, 80-, och 90-talen samt 2006



Sammanställningen över vatten- och isolyckor visar att många omkommer i samband med bad, fritidsbåtar och vinteraktiviteter som fiske och skoteråkning. Livräddningsutrustning skulle kunnat rädda några av dessa personer medan flytväst användning skulle kunnat rädda flertalet av de som omkommer i fritidsbåtolyckor. Simkunnighet, alkoholintag, väderförhållanden och övertro på sin kapacitet är andra faktorer som påverkar drunkningsolyckorna.

En annan källa för drunkningss statistik, där dödsorsaken fastställts till drunkning, är Räddningsverkets (NCO) publikation olyckor i siffror. Enligt uppdaterad tabellbilaga 1 från "Olyckor i siffror 2004" med nya årgångar från Socialstyrelsens dödsorsaksregister (DOR), där även texter om suicid och drunkningar i badkar osv finns med framgår att fler personer än de SLS har med i sina sammanställningar omkommer till följd av drunkning. Se diagram 53.1 och tabell 53 nedan som är hämtade ur detta material. I detta sammanhang, som underlag för allmänt råd om livräddningsutrustning vid badplatser och hamnar, är dock SLS sammanställningar och insatsstatistiken den mest relevanta.

Diagram 53.1
Antal döda per kön, 1987–2003

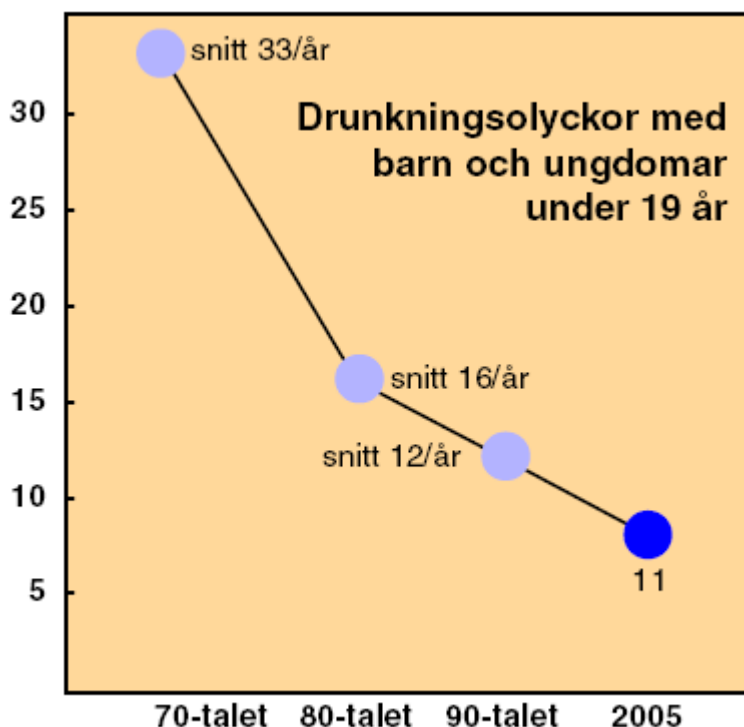


Tabell 53
Antal döda, totalt och per åldersgrupp, 1989–2003

Kön Ålder	År														
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totalt	152	161	184	134	152	649	139	100	154	146	120	135	154	158	144
<i>därav</i>															
0 – 14	20	12	7	16	21	16	10	11	13	7	6	7	8	10	11
15 – 24	14	19	14	7	21	36	18	6	10	6	8	4	13	6	9
25 – 44	30	35	44	33	25	136	27	14	19	21	25	19	25	20	31
45 – 64	51	52	62	46	52	272	52	39	67	56	32	56	54	64	55
65 – 79	31	37	49	24	30	179	26	20	30	41	40	33	40	41	28
80+	6	6	8	8	3	10	6	10	15	15	9	16	14	17	10
Män	135	144	165	117	131	342	120	82	137	112	97	117	135	130	121
<i>därav</i>															
0 – 14	17	10	6	11	14	11	6	10	11	5	2	6	6	6	9
15 – 24	13	16	12	7	16	26	15	5	9	4	7	4	12	5	9
25 – 44	27	31	42	30	22	70	24	13	18	15	23	18	23	17	27
45 – 64	47	50	55	41	50	120	48	34	60	48	28	50	49	58	44
65 – 79	27	33	42	22	26	110	21	14	25	30	31	30	35	34	25
80+	4	4	8	6	3	5	6	6	14	10	6	9	10	10	7
Kvinnor	17	17	19	17	21	307	19	18	17	34	23	18	19	28	23
<i>därav</i>															
0 – 14	3	2	1	5	7	5	4	1	2	2	4	1	2	4	2
15 – 24	1	3	2	0	5	10	3	1	1	2	1	0	1	1	0
25 – 44	3	4	2	3	3	66	3	1	1	6	2	1	2	3	4
45 – 64	4	2	7	5	2	152	4	5	7	8	4	6	5	6	11
65 – 79	4	4	7	2	4	69	5	6	5	11	9	3	5	7	3
80+	2	2	0	2	0	5	0	4	1	5	3	7	4	7	3

Konsekvensutredning – ur ett barnperspektiv

Av SLS sammanställning över vatten- och isolyckor framgår att av de som omkommer vid drunkningsolyckor är 60-70% över 50 år och strax under 10% är barn och ungdomar under 19 år. Elva personer under 19 år omkom 2006 jämfört med 8 under 2005. Drunkningsolyckor med yngre personer har minskat under de senaste decennierna. Se diagram nedan hämtat från SLS sammanställning.



En av orsakerna till att druckningsolyckor bland barn och ungdomar minskat är att deras simkunskap har ökat. Det är av stor vikt att inte trenden av simkunskap vänder och att barn och ungdomar lär sig att respektera vatten och isar och får lära sig att hantera nödsituationer.

Konsekvensutredning

– med analys av reglernas effekt på småföretag

Problemet

Flera iordninggjorda badplatser drivs i kommunal regi och här påverkas inte småföretagen. I de fall badplatser, hamnanläggningar, kajpromenader osv drivs eller sköts i privat regi kan även småföretag komma att beröras. Sannolikt påverkar dock säkerhetstänkandet liksom övrig skötsel och trivsel hur många besökare som lockas dit och sannolikt påverkar en god säkerhet företagandet positivt.

Tillsynen som utövas av kommunerna gäller likadant över landet, dock förutsätts tillsynen behovsstyras bla utgående från del lokala riskbilden. De anläggningar som har en god säkerhetsnivå behöver inte tillsynas i samma grad som eventuella anläggningar som inte sköter sin säkerhet lika bra. Kostnaden för tillsynsbesök kommer därför i högre grad omfatta de objekt som inte kan påvisa en god säkerhetsnivå. För de anläggningar som ”kvalat in” i och jobbar enligt det frivilliga kvalitetssystemet Blå Flagg lär inte tillsynsbesök enligt lag om skydd mot olyckor behövas för att kontrollera livräddningsutrustning.

Syftet med reglerna

Syftet med reglerna är att tjäna som riksläkare vad gäller allmänhetens och tredje mans behov av säkerhet och att tjäna som underlag för ägare och nyttjanderättshavare för att klargöra deras ansvar för livräddningsutrustning vad gäller placering, underhåll osv. Syftet är också att tjäna som underlag för den kommunala tillsynen vad gäller livräddningsutrustning för att förhindra drunkning vid badplatser och hamnar/kajanläggningar.

Finns det några alternativa lösningar istället för nya regler?

Informationsaktiviteter har genomförts men har inte fått den effekt som önskats. Allmänna råd har dessutom fördelen, jämfört med andra alternativ, att de gäller lika för alla. Dessutom ger de samtidigt stöd till den lokala tillsynen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO.

Vilka administrativa, praktiska eller andra åtgärder måste småföretagen vidta till följd av regleringen?

Bedömning av kostnader

Kostnader för administration, löner eller tekniska förändringar

Allmänna råden omfattar främst kommunal verksamhet men också privata badplatser och hamnar. En inventering av säkerheten kan behöva göras och ev livräddningsutrustning införskaffas och underhållas. Nyttan att ev kunna rädda liv kommer dock i första hand.

Beträffande kostnader för vattensäkerhet på kajer, om det inte finns någon utrustning alls från början och man utgår från etablerade krav på vattensäkerhet, som t.ex. vid hamnarbetet på kajanläggningar har uppgifter om ca. 90.000 kr per kilometer vattenlinje¹ som investeringskostnad. Löpande utbyte av material ger sedan en årskostnad på ca 5.000 per km och år. Arbetskostnad för installationen, löpande tillsyn och utbyte vid behov tillkommer.

För badplatser handlar det oftast inte om att skydda så långa sträckor utan i stället om punktinsatser med utrustning på några strategiska platser.

Konkurrensförhållanden till nackdel för småföretagaren?

Nej

Kommer reglerna att i andra avseenden påverka småföretagen?

Nej

¹ Enligt uppgift från *Shore Safety A-Miljö AB* 20070426

Går det att kontrollera efterlevnaden av reglerna?Efterlevnaden av regler kan kontrolleras med nuvarande tillsynsverksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, LSO.

Bör reglerna gälla endast viss tid?

Nej, de bör gälla tills vidare.

Behöver särskild hänsyn tas till småföretagens villkor när det gäller tiden för reglernas ikraftträdande?

Skälighet och anpassning till förutsättningarna gäller såväl små som stora företag. När tillsynsmyndigheten ställer krav, med stöd av LSO, 2 kap. 2 §, sker en bedömning om kravet är skäligt.

Finns det behov av särskilda informationsinsatser?

Information bör finnas på webben och den broschyr som Räddningsverket och SLS tog fram för ca 10 år sedan (och reviderade för ca 5 år sedan) behöver revideras igen.

Hur har samråd skett med organisationer och med myndigheter som särskilt berörs?

Samarbete har skett med SLS, medverkan har skett från Räddningsverket vid skrivande av artiklar i fackpress om problemet och allmänna rådet kommer förutom till SLS remitteras till bla Boverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Sveriges kommuner och Landsting, ett antal kommuner m.fl.

Kontaktperson på Räddningsverket

Mette Lindahl Olsson, 054-13 51 27

Avdelningen för olycksförebyggande verksamhet

Adress:

Räddningsverket

651 80 Karlstad