



NOTAT

31. januar 2014

Ref. no. 2013-0003380/
2013-8797

IPS/ler

Undersøgelse af ordningerne i Canada, Australien og Californien til håndtering af sager om brandfolk og kræft sammenlignet med den danske erhvervssygdomsordning

Indledning

Beskæftigelsesministeren har bedt Arbejdsskadestyrelsen undersøge, hvordan man håndterer sager om brandfolk og kræft i Canada, Australien og USA (Californien).

Dette notat beskriver først de ordninger til anerkendelse af kræft som arbejdsskade hos brandfolk, der findes i Canada, USA og Australien. Herefter redegøres der for det danske system til erstatning for erhvervssygdomme. Afslutningsvis sammenlignes de udenlandske modeller med den danske model.

Undersøgelsen er dels foretaget via internetstudier, dels via henvendelser til videnspersoner i de enkelte stater. Notatets beskrivelser af ordningerne i Canada og Australien er bekræftet af videnspersoner i de respektive landes administrationer.

Det har ikke været muligt at få en bekræftelse af beskrivelsen af ordningerne i USA. De afsnit, der omhandler ordningerne i Californien og andre stater i USA er derfor alene baseret på de oplysninger, som de relevante myndigheder har gjort tilgængelige på internettet. Oplysningerne kan derfor være behæftet med blandt andet opdateringsmæssige mangler.

For så vidt angår de udenlandske modeller, er der tale om særlige erstatningsordninger for brandfolk, som giver mulighed for erstatning for visse kræftlidelser efter særligt lempelige regler.

Ordningerne bygger på den såkaldte Manitoba-model, som først blev implementeret i den canadiske provins Manitoba i 2002. Modellen er siden blevet indført i andre canadiske provinser og i USA og Australien.

Det videnskabelige grundlag for modellerne er hovedsageligt forskningsarbejde af LeMasters fra Cincinnati University, USA, og Tee Guidotti fra University of Alberta, Canada. Denne forskning viser en vis overhyppighed af visse kræftformer hos brandfolk, men indeholder ingen forklaringer på, hvordan disse kræftformer opstår.

Canada

Manitoba-modellen

Den særlige ordning for anerkendelse af kræft hos brandfolk som erhvervssygdom er indsat i et særligt kapitel i loven om arbejdsskadesikring, som gælder i Manitoba.

Et særtræk ved Manitoba-modellen er, at den bygger på en formodningsregel for sammenhængen mellem arbejde med brandbekæmpelse og kræftsygdomme under visse betingelser. Formodningsreglen skal ses i sammenhæng med pligten til at skaffe relevante oplysninger om erhvervsmæssig udsættelse og pligten til at afveje beviserne for og imod en årsagssammenhæng mellem arbejde og sygdom. WCB (Workers' Compensation Board) arbejder med en undersøgelsesmodel ("inquiry model"), hvilket betyder, at WCB enten skal bevise eller modbevise en sag ved hjælp af indhentelse af sagsoplysninger.

Det er ikke arbejdstagerens ansvar at bevise kravet, og det er heller ikke arbejdsgiverens ansvar at hjælpe med at bevise eller modbevise kravet. Der er ikke andre end WCB, der har nogen formel eller juridisk bevisbyrde. Det er med andre ord ikke den sygdomsramte, der har bevisbyrden for, at sygdommen skyldes arbejdet.

I 2001 bestilte Manitoba WCB en litteraturudredning af brandbekæmpelse og kræftsygdomme hos dr. Tee Guidotti. I februar 2002 forelagde dr. Guidotti og dr. Goldsmith deres rapport for WCB. Denne rapport dannede grundlaget for den formodningsregel, der blev vedtaget i 2002. Dr. Guidotti udarbejdede endnu en rapport for Manitoba WCB i marts 2005.

Anden forskning foretaget af dr. Guidotti blev medtaget i WHO's internationale center for cancerforskning, IARC's, monografi nr. 98 om kræftfremkaldende stoffer, herunder erhvervsbetinget kræft hos brandfolk, som den danske praksis støtter sig på.

Manitoba-ordningen bygger på en liste over kræftsygdomme, som omfatter 14 kræftformer. Listen indeholder ikke en beskrivelse af de stoffer, man skal have været udsat for, eller af intensiteten af udsættelsen. Det skyldes, at listen bygger på en formodning om, at brandfolk udsættes for et stort antal kræftfremkaldende stoffer i brandrøgen. Der er nogle generelle betingelser vedrørende især varigheden af den aktive tjeneste, der skal være opfyldt, for at formodningsreglen kan anvendes. Hvis betingelserne for anvendelse af formodningsreglen ikke er opfyldt, kan tilfældet bedømmes efter almindelige bevisregler.

Formodningsreglen lyder:

"Hvis en arbejdstager, som har arbejdet på fuldtid eller på deltid med brandbekæmpelse, pådrager sig en af følgende kræftlidelser

<i>a) kræft i hjernen</i>	<i>h) lungekræft</i>
<i>b) blærekræft</i>	<i>i) kræft i spiserøret</i>
<i>c) nyrekræft</i>	<i>j) testikelkræft</i>
<i>d) non-Hodgkin's lymfom</i>	<i>k) multipel myelom</i>
<i>e) leukæmi</i>	<i>l) prostatakræft</i>
<i>f) colorectal kræft</i>	<i>m) hudkræft</i>
<i>g) kræft i urinvejene</i>	<i>n) brystkræft</i>

- så skal sygdommen formodes at være en erhvervssygdom, og arbejdet med brandbekæmpelse skal anses for at være hovedårsagen til lidelsen, medmindre det modsatte er bevist.”

Betingelsen for at anvende formodningsreglen er, at den sygdomsramte har arbejdet regelmæssigt og aktivt med brandbekæmpelse i minimum et vist antal år, som varierer fra 5 til 25 år for den enkelte kræfttype. For så vidt angår lungekræft, er det et krav, at den sygdomsramte har været ikke-ryger i en minimumsperiode, som er nedfældet i lovgivningen.

Formodningen for en arbejdsmæssig årsag kan imødegås i det enkelte tilfælde, hvis der er en anden årsag, som er mere sandsynlig. Det er et væsentligt træk ved ordningen, at den administrative myndighed har oplysningspligten og pligten til at afveje beviserne for og imod en årsagssammenhæng. Der påhviler således ikke den sygdomsramte nogen pligt til at dokumentere relevant udsættelse eller bevise en årsagssammenhæng.

Andre canadiske provinser

Manitoba-modellen er adopteret af 8 ud af 12 canadiske provinser – dog med forskellige modifikationer.

I nogle af disse provinser kunne man indarbejde ordningen for brandfolk i de eksisterende systemer med fortegnelser over erhvervssygdomme med tilhørende formodningsregel. I andre provinser var formodningsreglen ny.

I alle tilfælde er der tale om specialordninger for kræft hos brandfolk, der kobler arbejdet med brandbekæmpelse sammen med de nævnte kræftlidelser på basis af en formodning for en årsagssammenhæng, som bygger på den ovennævnte forskning.

I alle tilfælde er der mulighed for, at den administrerende myndighed kan modbevise formodningen for en årsagssammenhæng mellem sygdom og arbejde.

Arbejdsskadesikringen i de canadiske provinser, herunder Manitoba, giver ret til erstatning for udgifter til lægebehandling, genoptræning, rehabilitering og personlige hjælpemidler samt godtgørelse for varigt mén og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste og tab af erhvervsevne. Sundhedssystemet giver canadiske borgere ret til en bred vifte af tjenester og programmer. The Canada Pension Plan (CPP) giver canadiske arbejdstagere og deres familier pension og økonomisk støtte i tilfælde af dødsfald eller invaliditet. CPP omfatter hele Canada med undtagelse af Quebec, hvor Quebec Pension Plan (QPP) udbetaler disse ydelser.

USA

Californien

I 2005 adopterede Californien som den første stat i USA Manitoba-modellen. Siden har alle stater i USA, på nær to, indrettet ordninger for anerkendelse af kræft hos brandfolk efter Manitoba-modellen.

Den californiske udgave af Manitoba-modellen omfatter alle former for kræft, men kræver, at den sygdomsramte har været udsat for en påvirkning, som af IARC er defineret som kræftfremkaldende. Kun hvis det er tilfældet, gælder der en formodning for årsagssammenhæng mellem arbejde og kræft.

Andre stater

Andre stater har et begrænset antal specifikke kræftlidelser på deres liste, mens andre igen medtager kræftlidelser, som følger de af IARC og/eller anden kilde dokumenterede kræftfremkaldende påvirkninger. I nogle stater stilles forsikringslignende betingelser med blandt andet krav om en tilfredsstillende helbredstest efter en prøvetid, mens der i andre stater stilles krav om, at den sygdomsramte ikke tilhører en risikogruppe, og at der ikke er kræft i familien.

I de fleste stater er der oplysningspligt for den administrerende myndighed og dermed ingen bevisbyrde for den sygdomsramte. I alle tilfælde er der mulighed for, at formodningen for en årsagssammenhæng mellem sygdom og arbejde kan modbevises.

Arbejdsskadesikringsordningerne i de amerikanske delstater er forskellige med hensyn til ydelser. Generelt gælder, at arbejdsskadesikringen dækker udgifter til sygebehandling og rehabilitering i tilfælde af arbejdsskade. Hvis tilskadekomne var sygeforsikret, overtager arbejdsskadesikringen de udgifter, sygeforsikringen har haft i anledning af arbejdsskaden. Sygeforsikring er et almindeligt led i ansættelseskontrakter for de fleste ansatte, herunder offentligt ansatte. I nogle stater giver anerkendelse af erhvervssygdommen ret til pension. I andre stater ydes erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, for erhvervsevnetab for varigt mén og for begravelsesomkostninger samt efterladteerstatning.

Australien

Føderal lovgivning

Den føderale australske arbejdsskadelov blev ændret i september 2011 for at skabe den formodning, at hvis en brandmand udvikler visse former for kræft, så anses disse for at være arbejdsrelaterede, når deres arbejdsskadesag skal afgøres.

Den forskning, der underbygger denne lovændring, omfatter også den undersøgelse, der blev bestilt af den canadiske provins Manitoba i 2002. Andre undersøgelser, ud over Manitoba-undersøgelsen, som viser en vis overhyppighed af visse kræftformer hos brandfolk, dog uden at indeholde forklaringer på, hvordan disse kræftformer opstår, var også grundlag for ændringerne.

Efter de nye regler er det sådan, at medmindre forsikringsselskab eller arbejdsgiver kan bevise det modsatte, så vil der for en brandmand, som har været udsat for risici på et brandsted, og som får en af de kræftdiagnoser, der står på listen, være en formodning om, at kræftsygdommen er en erhvervssygdom og derfor berettiger til erstatning, forudsat at han har arbejdet som brandmand i det tidsrum, der kræves i lovgivningen.

Lovgivningen dækker 12 specifikke kræftsygdomme og sætter et minimum for, hvor længe arbejdet skal udføres for at være omfattet.

Ændringen resulterer i en særlig adgang for brandfolk til erstatning. Ændringen udgør en særskilt tilføjelse til den eksisterende fortegnelse over erhvervssygdomme, som anvendes i forhold til alle andre erhvervsgrupper, og som bygger på specifik udsættelse med dertil knyttet formodning for årsagssammenhæng. Denne sidstnævnte fortegnelse er baseret på ILO-konventionen, som omfatter kendte årsagssammenhænge og dækker alle arbejdstagere.

Den føderale Commonwealth-lovgivning gælder for brandfolk, der er ansat af Føderationen, herunder brandfolk ansat til arbejde i Australian Capital Territory. Ordningen gælder ikke for frivillige brandfolk, som udgør cirka 8 procent af den australske arbejdsstyrke til brandbekæmpelse. De øvrige er dækket af de respektive stater og territoriers arbejdsskadelovgivning.

Delstaternes lovgivning

Nogle delstater er på vej med lovændringer efter den føderale australske model. Der er i 2012 fremsat forslag i parlamentet i Western Australia, og primo 2013 er der fremsat separate lovforslag i Tasmanien og i Victoria. I andre stater afventer man resultatet af to igangværende studier på Monash University om kræft hos brandfolk.

Arbejdsskadesikringerne i de australske delstater varierer med hensyn til ydelser. Generelt gælder, at arbejdsskadesikringen i tilfælde af arbejdsskade dækker udgifter til sygebehandling og rehabilitering. Hvis tilskadekomne var sygeforsikret, overtager arbejdsskadesikringen de udgifter, sygeforsikringen har haft i anledning af arbejdsskaden.

Der er universel sygesikring for alle borgere i Australien.

Den danske ordning

Et væsentligt træk ved det danske system til erstatning for erhvervssygdomme er, at systemet er universelt og omfatter alle former for erhverv og i princippet enhver sygdom, der er forårsaget af arbejdet, herunder kræft.

Det danske system til erstatning for erhvervssygdomme har tidligere været indrettet efter ILO's konventioner om erhvervssygdomme, senest konvention nr. 42 af 1934.

I 1976 fjernede Danmark sig fra ILO-reguleringen i en erstatningsretlig kontekst og indførte det blandede europæiske system (EU-systemet) på basis af en henstilling fra det daværende EF. Henstillingen er i 2003 udsendt i revideret udgave.

Den af ILO vedtagne anbefaling om en fortegnelse over erhvervssygdomme fra 2010 har derfor ikke haft selvstændig betydning for det danske arbejdsskadesystem.

EU-systemet bygger på dels en fortegnelse over erhvervssygdomme med en tilknyttet formodningsregel (erhvervssygdomsfortegnelsen), dels et udvalg, der efter almindelige bevisregler kan tage stilling til enkelttilfælde af sygdomme, der ikke er på listen, eller som ikke opfylder alle betingelser på listen (Erhvervssygdomsud-

valget, der dels består af repræsentanter for arbejdsmarkedets parter, dels medicinsk ekspertise).

Sygdomme optages på erhvervssygdomsfortegnelsen, når der er videnskabelig dokumentation for, at sygdommen er forårsaget af særlige påvirkninger, som bestemte persongrupper, gennem deres arbejde, er udsat for i højere grad end personer uden sådant arbejde. Det er forudsat, at Erhvervssygdomsudvalget inddrages i en forhandling om, hvilke sygdomme der skal optages på fortegnelsen.

De krav til medicinsk dokumentation, der i Danmark stilles for optagelse af en sygdom på fortegnelsen over erhvervssygdomme, svarer til de krav, som ILO har anvendt i sin anbefaling fra 2010 om en fælles fortegnelse, og som EU har anvendt i sine henstillinger om en europæisk fortegnelse. Dog bemærkes, at EU overlader til medlemslandene at bestemme, hvilke sygdomme der kan anerkendes som erhvervssygdomme.

Anmeldte tilfælde af sygdomme, som er optaget på fortegnelsen, formodes at være forårsaget af arbejdet, når påvirkningerne har været af en art og et omfang, som svarer til det, der er beskrevet i fortegnelsen og i den tilknyttede vejledning. Formodningen kan modbevise i det enkelte tilfælde, hvis der er overvejende sandsynlighed for, at andre forhold helt eller delvist er årsag til sygdommen.

Hvis den anmeldte sygdom ikke er på fortegnelsen, eller hvis betingelserne i fortegnelsen ikke er opfyldt, kan sygdommen kun anerkendes i konkrete tilfælde efter indstilling fra Erhvervssygdomsudvalget.

Arbejdsskadestyrelsen har i alle tilfælde pligt til at oplyse sagerne og til at vurdere, om de foreliggende oplysninger giver grundlag for at antage, at sygdommen er forårsaget af arbejdet.

Enhver sygdom kan anerkendes, enten ved at sammenholde det anmeldte tilfælde med betingelserne i fortegnelsen eller individuelt efter indstilling fra Erhvervssygdomsudvalget, hvis der ud fra en medicinsk vurdering sammenholdt med oplysninger om de påvirkninger, den sygdomsramte har været udsat for, er basis for at antage en årsagssammenhæng. En indstilling om anerkendelse fra Erhvervssygdomsudvalget forudsætter, at sygdommen udelukkende eller i overvejende grad er forårsaget af arbejdets særlige art.

Vurderingen af, om kræftsygdomme kan anerkendes som erhvervssygdomme, foretages i Danmark med udgangspunkt i IARC's monografiserier om vurdering af risikoen for, at stoffer og påvirkninger kan føre til kræft hos mennesker.

I monografierne beskrives stoffer og påvirkninger, som med forskellige grader af sandsynlighed er kræftfremkaldende hos mennesker. IARC er den førende autoritet i verden for så vidt angår vurdering af risikoen for, om stoffer og påvirkninger kan føre til kræft hos mennesker.

IARC har indtil videre konkluderet, at der kun er fundet begrænset dokumentation for sammenhængen mellem kræft og arbejde med brandbekæmpelse. IARC har så-

ledes indsat risikoen for erhvervsbetinget kræft hos brandfolk i den kategori, som omfatter påvirkninger, der *muligvis er kræftfremkaldende hos mennesker*. Det forskningsarbejde af LeMasters og Tee Guidotti, som er omtalt indledningsvis ovenfor, indgår i grundlaget for IARC's konklusioner.

Brandfolk, der har fået anerkendt en lidelse som en erhvervssygdom, har ret til erstatning for tab af erhvervsevne og godtgørelse for varigt mén. Sygdomsramte brandfolk har i Danmark – uanset om der er tale om en erhvervssygdom eller ej – endvidere adgang til sygedagpenge, gratis læge- og hospitalsbehandling, genoptræning og førtidspension mv. efter gældende regler.

Afsluttende bemærkninger

Manitoba-modellens grundlæggende element er formodningen for en årsagssammenhæng mellem brandbekæmpelse og visse kræftformer.

Denne formodning gælder, når visse betingelser vedrørende arbejdets art og varighed og vedrørende sundhedstilstand er opfyldt.

I Canada er det det lovpligtige selskab eller den administrative myndighed, der er ansvarlig for at indhente oplysninger og baggrundsviden for at illustrere mulige alternative årsager til kræftsygdommen. Det er myndigheden, der har bevisbyrden for, at sygdommen skyldes noget andet end arbejdet. Den sygdomsramte har ikke bevisbyrden for, at sygdommen skyldes arbejdet. Hvis en arbejdstager eller arbejdsgiver er uenig i WCB's afgørelse, kan han eller hun få sagen genvurderet. Arbejdstageren eller arbejdsgiveren skal fremlægge bevis for, at afgørelsen bør genvurderes.

I det danske system er en lignende formodningsregel knyttet til alle sygdomme, som er opført i fortegnelsen over erhvervssygdomme. Det er ligeledes i alle tilfælde Arbejdsskadestyrelsen, der er forpligtet til at indhente relevante og nødvendige oplysninger i den enkelte sag. Der er ikke en forpligtelse for tilskadekomne til at skaffe oplysninger, vurdere bevisligheder eller argumentere for et bestemt udfald i sagen.

På dette punkt er der en lighed mellem Manitoba-modellen og det danske system, dog med den begrænsning, at Manitoba-modellen alene er til fordel for brandfolk, mens den danske model gælder for alle erhverv.

Den forskning, som Manitoba-modellen bygger på, viser en vis overhyppighed af bestemte kræftformer hos brandfolk i Canada og USA. Den pågældende forskning indeholder dog ingen plausible forklaringer på, hvordan arbejdsforholdene fremkalder kræft. Manitoba-modellen er således efter nuværende dansk praksis ikke tilstrækkeligt videnskabeligt underbygget.

Den danske model bygger på et bredere vidensgrundlag, først og fremmest IARC's monografi 98 om kræft hos brandfolk, der kategoriserer arbejdet med brandbekæmpelse som muligt kræftfremkaldende. Arbejdsskadestyrelsen følger løbende den videnskabelige forskning på området med særlig fokus på forskning, der kan kaste lys over de mulige sygdomsfremkaldende mekanismer.