

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Arbetsmiljöverket

Yttrande över förslag till ändringar i föreskrifter (2017:3) om användning och kontroll av trycksatta anordningar

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändringar i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (2017:3) om användning och kontroll av trycksatta anordningar. Arbetsmiljöverket föreslår både att upphäva de nya bestämmelserna om ackrediterad certifiering av pannoperatörer enligt AFS 2017:3 6 kap. 4§ (som ännu inte trätt i kraft) och att återinföra de tidigare bestämmelserna som gällde före ikraftträdandet av AFS 2017:3.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i remissen att Arbetsmiljöverket (AV) tog fram nya föreskrifter för användning och kontroll av trycksatta anordningar år 2017. I den nya föreskriften slogs flera olika föreskrifter samman för att på så sätt ha hela regelverket i en föreskrift samtidigt som vissa regler skärptes. Det slutliga resultatet blev Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2017:3) om användning och kontroll av trycksatta anordningar. Syftet med föreskrifterna var att förebygga ohälsa och olycksfall vid viss användning av trycksatta anordningar genom att precisera och komplettera Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2006:4) om användning av arbetsutrustning.

Föreskrifterna (AFS 2017:3) trädde i kraft den 1 december 2017, men kraven om certifiering för övervakning av pannor hade ett annat ikraftträdandedatum. Bestämmelserna för övervakning av pannor i kategori 1 och 2 skulle börja gälla först tre år efter föreskrifterna trädde i kraft, dvs 1 december 2021. För övervakning av pannor i kategori 3 och 4 skulle bestämmelserna om certifiering börja gälla fem år efter ikraftträdande, det vill säga den 1 december 2023. Med anledning av coronapandemin beslutade Arbetsmiljöverket att skjuta upp ikraftträdandet av bestämmelserna för pannorna i kategori 1 och 2, så att de skulle börja gälla den 1 december 2022. Det framgår dock av Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS

2022:2)¹ att övervakning av pannor i kategori 1 - 4 enligt bilaga 2 börjar bestämmelserna om certifiering i 6 kap. 4 § första stycket gälla 1 december 2025.

Efter synpunkter från branschorganisationer och andra aktörer med intresse i frågan har Arbetsmiljöverket beslutat att se över bestämmelserna för övervakning av pannor i kategori 1–4. Det anges bland annat att bestämmelserna om ackrediterad certifiering av pannoperatörer, som skulle leda till en enhetlig bedömning av kunskaper, i praktiken har blivit svårare att efterleva än vad Arbetsmiljöverket hade kunnat förutse. Det har visat sig att ungefär hälften av pannoperatörerna som skriver kunskapsprovet underkänns vid första försöket. Vidare anges att det har förekommit indikationer på varsel om uppsägning till följd av att pannoperatörer inte klarar det teoretiska provet och därmed riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden. Certifieringen har dessutom blivit dyrare än vad som beräknats i konsekvensutredningen beträffande de ovannämnda föreskrifterna. Förslagsställaren föreslår därför att ändra på bestämmelsen till att i stället ställa krav på att arbetsgivaren ska se till att pannoperatörer har den utbildning som behövs för att operera pannor på ett säkert sätt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren redogör utförligt för fyra olika alternativa lösningar i sin konsekvensutredning (avsnitt 1.2 och kap 5). Förslagsställaren föreslår dock alternativ 2 och 3 som innebär upphävandet av de nya bestämmelserna om ackrediterad certifiering av pannoperatörer enligt AFS 2017:3 6 kap. 4§ (som ännu inte trätt i kraft) och återinförandet av de tidigare bestämmelserna som gällde före ikraftträdandet av AFS 2017:3 med motiveringen att den lösningen är den mest proportionerliga. Förslagsställaren redogör därutöver för lösningar från andra europeiska länder i ett särskilt avsnitt (3.1) och konstaterar att de nordiska länderna har mer långtgående krav än de som direkt framgår av direktivet om arbetsutrustning².

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i remissen att enligt artikel 9 punkt a) i EU direktivet om arbetsutrustning ställs krav på tillräcklig utbildning för hantering av utrustning. I direktivet om arbetsutrustning finns inte särskilda bestämmelser för just trycksatta anordningar. Vidare anges att direktivet om arbetsutrustning är ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att nationella krav med mer långtgående skydd för arbetstagare är tillåtna. Föreskrifters certifieringskrav är ett exempel på en sådan bestämmelse, som går längre än de minimiregler av arbetsmiljöskydd som skett på EU-nivå. Därutöver anges att även andra EU-länder har valt att ställa specifika krav på pannoperatörers kunskaper.

¹ Arbetsmiljöverkets föreskrifter om ändring i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (2017:3) om användning och kontroll av trycksatta anordningar

² Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/104/EG av den 16 september 2009 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (andra särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren konstaterar i sin konsekvensutredning att det inte finns något behov av att ta särskild hänsyn till fastställandet av tidpunkt för ikraftträdande. Vad gäller informationsinsatser anges att förslagsställaren har under arbetets gång haft kontinuerlig dialog med arbetsmarknadens parter, certifieringsorganen och övriga intressenter. Det anges vidare att informationen om ändringsföreskriften ska kommuniceras till alla intressenter och på Arbetsmiljöverkets hemsida.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i remissen att förslaget berör företag som behöver certifiera pannoperatörer samt certifieringsorgan. Beträffande pannoperatörer anges att det finns både små och stora företag, alltifrån bostadsrättsföreningar, lantbrukare och handelsträdgårdar till stora värmeverk. Det anges dock att det inte finns någon statistik på antalet pannoperatörer eller uppgifter om huruvida de är anställda eller egna företagare. Förslagsställaren hänvisar till konsekvensutredningen till AFS 2017:3 där uppskattades antal pannor i klass A och B till 14 500 stycken. En operatör kan dock bevaka flera pannor, vilket gör att det är svårt att uppskatta det exakta antalet pannoperatörer som behöver certifieras.

Förslagsställaren har gjort en sammanställning av de operatörer som redan utbildats och certifierats trots att kraven på pannoperatörer i AFS 2017:3 ännu inte trätt i kraft. Sammanställningen (avsnitt 4.1.1) visar att 5 714 pannoperatörer har certifierats av certifieringsorganen i enlighet med kraven i AFS 2017:3. Enligt den ursprungliga konsekvensutredningen uppskattades antalet pannoperatörer till 14 500, vilket innebär att cirka 60 procent av pannoperatörerna fortfarande saknar certifiering.

Vad gäller certifieringsorgan anges att det finns sammanlagt fyra ackrediterade certifieringsorgan för pannoperatörer i Sverige (samtliga är ackrediterade av Swedac). Inget anges om berörda certifieringsorganens storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch är tillräckligt tydlig. Regelrådet anser dock att det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde angett en närmare beskrivning av berörda certifieringsorganens storlek. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar, men utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Arbetsmiljöverket föreslår att både upphäva de nya bestämmelserna om ackrediterad certifiering av pannoperatörer som ännu inte trätt i kraft (alternativ lösning nummer 2) samt återinföra de tidigare bestämmelserna som gällde före ikraftträdandet av AFS 2017:3 (alternativ lösning nummer 3) med motivering att den lösningen är den mest proportionerliga.

Detta innebär bland annat att det inte kommer att finnas några specifika krav på pannoperatörer, utan 3 kap. 3 § Arbetsmiljölagen skulle tillämpas direkt.

Förslagsställaren redogör för statistiken över tillbud och olyckor som involverar pannanläggningar i sin konsekvensutredning (avsnitt 5.2.1). Förslagsställaren bedömer att en lösning där det inte finns några specifika krav på kunskaper skulle vara en sänkning av skyddsnivån som skulle leda till en försämrad säkerhet för operatörer och andra som skulle kunna drabbas av en pannolycka. Förslagsställaren föreslår därför ett återinförande av de tidigare gällande krav som bland annat innebär att det ställs kunskapskrav på alla pannoperatörer och inte enbart en av de som övervakar pannorna såsom den nya regleringen är formulerad. Förslaget innebär vidare att personalen behöver ha den utbildning och de instruktioner som behövs för att en säker drift ska kunna upprätthållas.

Det anges att den redan uppstådda sammanlagda kostnaden för företag som redan certifierat sina operatörer har blivit ca. 141 miljoner kronor. Förslagsställaren konstaterar dock att kostnaderna redan har uppstått, vilket innebär att det nu remitterade förslaget inte föranleder ytterligare kostnader.

Vad gäller certifieringsorganen anges att förslaget innebär kostnader för dessa företag eftersom de har startat verksamheter för certifiering av pannoperatörer som inte kommer att krävas framöver. Arbetsmiljöverket bedömer att detta påverkar certifieringsorganens lönsamhet och att det kan finnas behov av omorganisering av verksamheten. Förslagsställaren bedömer emellertid också att det kan finnas fortsatt efterfrågan på certifiering på frivillig basis. Företagen kan ändå välja att certifiera sina operatörer genom organen trots att det inte finns krav på ackrediterad certifiering i föreskrifterna eftersom kravet på både utbildning och dokumenterade kunskaper kvarstår.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av påverkan på berörda företagens verksamhet är tillräckligt tydlig. Regelrådet anser dock att det saknas en fullständig beskrivning av påverkan på berörda certifieringsorganens kostnader. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde angett en närmare uppskattning av kostnader för omorganisering samt de investeringar som de berörda företagen redan gjort. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företagens verksamhet godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företagens kostnader och tidsåtgång bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger i sin konsekvensutredning att de nya kraven på ackrediterad certifiering har inneburit kostnader för företagen som följt bestämmelserna. Konsekvensen av att de nya bestämmelserna inte kommer att träda i kraft innebär därför en konkurrensnackdel för de företag som redan certifierat sina pannoperatörer eftersom dessa haft kostnader som de andra inte haft. Det anges dock att de företag som redan certifierat sina pannoperatörer har personal med ökad förmåga att säkerställa att säker drift kan upprätthållas.

Vidare anges att förslaget får en proportionellt sett större positiv effekt på de mindre företagen under förutsättning att de inte hunnit certifiera sina pannoperatörer. Förslagsställaren konstaterar därutöver att det finns konkurrensfördelar för de pannoperatörer

som personcertifierats då de har intyg för sina kunskaper och torde vara mer efterfrågade på arbetsmarknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag som certifierat sina pannoperatörer är tillräckligt tydlig. Regelrådet har däremot inte kunnat utläsa en beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda certifieringsorganen. Om förslagsställaren bedömer att det nu remitterade förslaget inte påverkar konkurrensförhållandena för dessa företag ska det anges och motiveras i konsekvensutredningen. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren bedömer i sin konsekvensutredning att förslaget inte medför någon ytterligare påverkan på företagen utöver det som beskrivits ovan.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. I det nu remitterade ärendet är det, såvitt Regelrådet kan bedöma, svårt att se hur särskilda hänsyn skulle kunna tas till små företag. En utelämnad beskrivning kan därför godtas i detta ärende.

Regelrådet finner att en utelämnad beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning i detta ärende är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Arbetsmiljöverket föreslår både att upphäva de nya bestämmelserna om ackrediterad certifiering av pannoperatörer (som är beslutade men ännu inte trätt i kraft) och att återinföra de tidigare bestämmelserna som gällde före ikraftträdandet av AFS 2017:3. Detta mot bakgrund av att certifieringen i praktiken har blivit betydligt dyrare och mer komplicerat än vad Arbetsmiljöverket hade uppskattat. Dessutom indikerar uppgifter från certifieringsorganen att endast hälften av pannoperatörerna klarar certifieringsprovet vid första försöket.

Förslagsställaren redogör utförligt för bakgrund och syfte med förslaget samt alternativa lösningar och förslagets överensstämmelse med EU-rätten i sin konsekvensutredning. Vidare redovisas en fullständig beskrivning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser samt berörda företag utifrån antal och bransch. Regelrådet finner dock att det saknas en fullständig beskrivning avseende ett flertal andra företagsspecifika delar. Det saknas framför allt en beskrivning av berörda företagens storlek, kostnader och tidsåtgång. Därutöver saknas även en fullständig beskrivning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda certifieringsorganen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 januari 2024.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Steven Wall.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Steven Wall
Föredragande