

Regelrådet är ett oberoende särskilt beslutsorgan utsett av regeringen. Rådets uppgift består av att bedöma konsekvensutredningars kvalitet med hänsyn till de effekter författningsförslaget kan få för företag.

Boverket
Box 534
371 23 Karlskrona

Yttrande över förslag till ändring i föreskrifter (2013:3) om certifiering av vissa installatörer samt om ackreditering av organ för sådan certifiering

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslaget innehåller kunskapskrav på blivande installatörer på energiområdet. Installationerna avser huvudsakligen uppvärmning av bostäder.

Förslaget innehåller även förtydliganden i syfte att förenkla tillämpningen samt ändringar i utformningen, så att föreskriften ska överensstämma med den struktur som Boverkets föreskrifter om personcertifiering har.

De kunskapskrav för installatörer som finns i föreliggande förslag, finns även i nu gällande föreskrifter, men är där utformade i form av krav på utbildningsinnehåll för utbildningar som installatörerna är tvungna att genomföra för att kunna bli certifierade. Med det nya förslaget tas utbildningsobligatoriet bort och installatörer kan därmed välja att utbilda sig, genom att genomgå en utbildning som tillhandahålls på marknaden eller tillskansa sig färdigheterna genom praktiskt arbete i sin yrkesutövning.

Med förslaget slopas även ett tidigare krav på praktisk examination vid certifiering, vilket gör att enbart krav på teoretisk examination kvarstår.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, framgår av artikel 14.3 att medlemsstaterna ska se till att det senast den 31 december 2012 finns ett certifieringssystem för installatörer av vissa anläggningar.

Lagen (2012:838) respektive förordningen (2012:970) om certifiering av vissa installatörer beslutades båda i december 2012. Boverket bemyndigades att skriva föreskrifter för certifiering av vissa installatörer och om ackreditering av organ för sådan certifiering.

Av konsekvensutredningen framgår att föreskrifterna varit i kraft i nästan två år, utan att något certifieringsorgan har blivit ackrediterat för uppgiften. En förklaring till detta kan, enligt Boverket, vara

att bestämmelsen om att certifieringsorganet ska tillhandahålla utbildning anses strida mot standardens för personcertifiering SS-EN ISO/IEC 17024 krav på oberoende.

Sedan lag (2014:273) respektive förordning (2014:393) om certifiering av vissa installatörer ändrats, har Boverket inte längre bemyndigande att föreskriva om vilka krav som ska vara uppfyllda för att bli ett ackrediterat certifieringsorgan. Det betyder även att kravet på att certifieringsorganet ska tillhandahålla utbildning tas bort, liksom kravet på repetitionsutbildning.

Av konsekvensutredningen framgår att syftet med förslaget är att få till stånd ett system för certifiering av installatörer som innebär att förnybartdirektivet i aktuella delar blir infört i Sverige. Certifieringssystemet ska vidare, bidra till att installatörernas kompetens höjs och kvaliteten på installationerna och underhållet av dessa säkerställs. Certifieringssystemet ska också vara eftertraktat och något som installatörerna kan dra nytta av för att säkerställa kvalitetsmässigt och miljömässigt goda installationer.

Regelrådet kan konstatera att förslagställaren på ett godtagbart sätt redogjort för förslagets bakgrund och syfte.

Alternativa lösningar och effekterna om ingen reglering kommer till stånd

Boverket är skyldig att anpassa den befintliga föreskriften så att den stämmer överens med de ändringar som gjorts i lagen och förordningen om certifiering av vissa tjänster på energiområdet.

Bestämmelserna om Boverkets bemyndigande om att föreskriva om ackreditering av certifieringsorgan, finns inte längre med i den ändrade förordningen. Motsvarande bestämmelse i föreskriften måste därför upphävas.

Om ändringarna inte genomförs har Boverket inte fullföljt sitt uppdrag att uppdatera föreskrifterna, när förändringar i bakomliggande författningar görs.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redogjort för alternativa lösningar och effekterna om ingen reglering kommer till stånd.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att samtliga medlemsstater är skyldiga att, i enlighet med artikel 14.3 i EU:s förnybartdirektiv, se till att det finns ett certifieringssystem för installatörer av vissa energianläggningar.

Förslagsställaren bedömer att den föreslagna regelgivningen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och går inte utöver dem. Författningsförslaget kommer, enligt myndigheten, även att anmälas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redogjort för förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att artikel 14.4 i EU:s förnybartdirektiv innehåller krav på information om certifieringssystemet till allmänheten. Förslagsställaren uppger att det är Energimyndigheten som i

Samråd med Boverket och Swedac ska genomföra de informationsinsatser som krävs för att uppfylla artikel 14.4 i direktivet. Boverket kommer därutöver att tillhandahålla ett sökbart register över certifierade installatörer på verkets webbplats.

Regelrådet kan konstatera att det av konsekvensutredningen inte framgår när föreskrifterna ska träda ikraft, vilket är en brist. I övrigt kan Regelrådet konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redogjort för behovet av informationsinsatser.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att det finns fyra ackrediterade personcertifieringsorgan inom bygg- och energiområdet och cirka 2 500 VVS-företag som utför installationer inom de berörda områdena. Storleken på VVS-företagen varierar och antalet anställda montörer per företag uppges skifta från 1 till 2 000. De flesta företagen, cirka 1 900, uppges ägna sig åt att installera värmepumpar och inom solvärme finns det, enligt konsekvensutredningen, uppskattningsvis 300 - 500 företag. Dessutom finns det, enligt förslagsställaren, omkring 300 - 500 företag som arbetar inom biobränsleeldade pannor och kaminer. Vidare uppges att det sammanlagt finns cirka 17 500 installatörer och montörer som kan vara aktuella för certifiering. Enligt konsekvensutredningen berörs även elteknikföretagen och branschen innehåller cirka 4 500 elteknikföretag med 35 000 montörer och tekniker. Antalet tekniker per företag varierar mellan 1 till 4 500. Företagen uppges utföra installationer inom främst solcellsområdet, men även inom värmepumpar och yt nära jordvärmesystem.

Av konsekvensutredningen framgår även att utbildningsleverantörer kommer att påverkas av förslaget i den mån installatörerna väljer att utbilda sig inför en certifiering.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att det idag varken finns några certifierade installatörer på de aktuella områdena eller certifieringsorgan, där installatörerna skulle kunna certifiera sig.

Regelrådet saknar uppgifter för hur många utbildningsleverantörer som kan komma att beröras av förslaget och om storleken på dessa företag. Regelrådet kan även konstatera att redogörelser för berörda företag återfinns under två olika rubriker i konsekvensutredningen. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om all information om berörda företag utifrån antal, storlek och bransch, fanns att hitta under en och samma rubrik. I övrigt finner Regelrådet att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redogjort för berörda företag utifrån antal, storlek och bransch.

Förändringen i de berörda företagens kostnader och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att regleringen medför tidsåtgång för certifieringsorganen att administrera certifieringen och underrätta Boverket. Vad administrationen innefattar finns inte specificerat under rubriken som beskriver de administrativa kostnaderna, men återfinns under rubriken *Uppgifter om vilka som berörs av regleringen*. Administrationen av certifieringen omfattar, enligt förslagsställaren, framtagande av underlag för examination, utfärdande av certifikat och att ta fram beslut om att dra in utfärdade certifikat. Vidare framgår att regleringen medför tidsåtgång för utbildningsleverantörerna när de ska utarbeta och genomföra utbildningar och att det för företagen blir en tidsåtgång i samband med att installatörerna ska certifieras i form av tidsåtgång för att gå utbildning och prövningen hos certifieringsorganen.

Regelrådet kan konstatera att inga av dessa kostnader är beräknade eller ens uppskattade. Av förslaget framgår förvisso att utbildning inte längre är ett krav för att få certifiera sig. Regelrådet anser likväl att

det hade varit önskvärt om förslagsställaren redogjort för dessa beräkningar, eftersom det skulle ge en kompletterande bild av de kostnader som installatörerna och de företag dessa eventuellt är anställda vid, får betala om de väljer att gå den numera frivilliga utbildningen. När det gäller kostnaderna för utbildningsföretagen att genomföra utbildningarna, anser Regelrådets att detta är att betrakta som en övrig kostnad, liksom kostnaden för installatörerna att genomgå utbildningen.

Regelrådet kan vidare konstatera att den kostnad för framtagande av frågebänk som beskrivs i samband med kostnader för ackrediterade certifieringsorgan under rubriken *Kostnadsrämsiga och andra konsekvenser som regleringen medför*, också är att betrakta som en administrativ kostnad. Kostnaden uppgår till 200 000 – 250 000 kronor per certifieringsorgan och är enligt förslagsställaren en engångskostnad.

Finansiella kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att installatörerna med förslaget får en kostnad för dels den teoretiska examinationen på mellan 1 500 och 1 700 kronor, dels för certifikatet på mellan 4 000 och 10 000 kronor. Anledningen till att kostnaden för certifieringen varierar så mycket beror, enligt förslagsställaren, på att den är avhängig av hur många installatörer som väljer att certifiera sig. Ju fler som certifierar sig, desto lägre blir avgiften för certifikatet. Förslagsställaren uppger vidare att ett certifikat är giltigt i max fem år, varefter installatören måste certifiera sig på nytt.

Förslagsställaren redogör i konsekvensutredningen för certifieringsorganens kostnader för ackreditering, framtagande av frågebänk för de fyra behörighetsområdena samt den årliga avgift för upprätthållande av ackrediteringen, som ska betalas till Swedac. Boverket uppger att för de certifieringsorgan som sedan tidigare är ackrediterade för personcertifiering inom ett annat område, blir kostnaden för den nya ackrediteringen cirka 150 000 kronor. För de certifieringsorgan som tidigare inte varit ackrediterade för personcertifiering, kan kostnaden bli 200 000 till 300 000 kronor högre. Denna ackrediteringskostnad är, enligt konsekvensutredningen, en engångskostnad. Den årliga avgiften för upprätthållande av ackrediteringen uppges ligga på cirka 60 000 – 100 000 kronor. Förslagsställaren bedömer slutligen att kostnaderna för ackreditering och certifiering, sannolikt kommer att föras över på småhusägare som betalar merkostnaden för att anlita en certifierad installatör.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att det krävs att cirka 200 - 250 installatörer väljer att certifiera sig för att ackreditering ska vara lönsamt för certifieringsorganen. Enligt förslagsställaren är det först efter fem år som det går att avgöra om antalet certifieringar når sådana volymer att ackrediteringen är ekonomiskt försvarbar. Av konsekvensutredningen framgår även att branschen gör bedömningen att den högsta kostnaden som en installatör kan tänkas vara villig att betala för en certifiering, ligger mellan 3 000 och 7 000 kronor. Detta framhålls i konsekvensutredningen, som den kritiska kostnaden för certifiering. Enligt förslaget hamnar kostnaden för en teoretisk examen och certifieringen på 5 500 – 11 700 kronor. Förslagsställaren konstaterar att det endast är vid den lägre kostnaden för certifikatet som totalkostnaden skulle hamna inom den av branschorganisationerna angivna kritiska kostnaden.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redogjort för förslagets finansiella kostnader.

Materiella kostnader

Det finns inga materiella kostnader redovisade i konsekvensutredningen.

Regelrådet har i sin granskning av konsekvensutredningen heller inte kunnat identifiera några materiella kostnader.

Övriga kostnader

Enligt förslagsställaren kommer en installation som utförs av en certifierad installatör att ta längre tid att projektera i och med att installatören ska kunna vägleda konsumenten till den installation som är mest energieffektiv och bäst lämpad för byggnaden. Regelrådet kan konstatera att tidsåtgången varken är beräknad eller uppskattad.

Av konsekvensutredningen framgår att det inte längre föreligger krav på att installatörer ska utbilda sig. Regelrådet kan därmed konstatera att ett slopat utbildningskrav medför minskade kostnader för installatörerna eller de eventuella företag som installatörerna är anställda vid. Regelrådet saknar emellertid beräkningar av dessa kostnadsminskningar. Regelrådet avser här både utbildningsavgiften samt den tidsåtgång det tar att gå själva utbildningen. Regelrådet kan även konstatera att det slopade kravet på praktisk examen också innebär en minskad tidsåtgång för de installatörer som väljer att gå utbildningen innan de certifierar sig. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren åtminstone hade uppskattat kostnadsminskningen som ett slopat krav på praktisk examen medför. Regelrådet kan vidare konstatera att det för de installatörer som väljer att gå en utbildning eller för de eventuella företag som installatörerna är anställda vid, innebär en förlorad arbetstid och kostnader för resor och eventuellt logi. Regelrådet saknar en beräkning eller åtminstone en uppskattning av dessa kostnader.

Verksamhet

Det finns inga beskrivningar av förändringar i företagets verksamhet.

Regelrådet har i sin granskning av konsekvensutredningen heller inte kunnat identifiera några krav på förändringar i företagets verksamhet.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren bedömer att en effekt av certifieringssystemet kan bli att certifierade installatörer får ett ökat förtroende hos konsumenterna och på så sätt får en konkurrensfördel gentemot andra företag som inte har certifierat sina installatörer. Boverket uppger vidare att certifieringen även skulle kunna få motsatt effekt om det inte uppstår en efterfrågan på certifierade installatörer. Dessa skulle då få en konkurrensmissig nackdel om kunderna inte är beredda att betala det högre pris som företagets omkostnader för certifieringen inneburit. Mindre företag kan också i mindre utsträckning förväntas låta certifiera sina installatörer på grund av de höga kostnaderna.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redogjort för påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår att företag med installatörer kommer till följd av certifieringen att få ökade omkostnader, men att dessa, enligt förslagsställaren, bör ses som en investering i kompetensutveckling som i gengäld kommer företaget till godo.

Regelrådet kan konstatera att utbildningsföretagen till följd av det slopade utbildningskravet, kan komma att få minskade intäkter, vilket inte nämns av förslagsställaren. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren i samråd med branschen hade gjort en uppskattning av hur många installatörer eller företag där dessa är anställda, som till följd av det slopade kravet, skulle välja att certifiera sig utan att först gå en utbildning.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av konsekvensutredningen framgår att de största kostnaderna för installatörerna i certifieringsprocessen är de som omfattar certifikatet och förlorad arbetsinkomst vid examination. Det framgår vidare att dessa kostnader påverkar företag med få anställda mer än större företag som kan sprida sina kostnader för att ha en certifierad installatör på fler antal genomförda installationer, vilket leder till en lägre merkostnad per genomförd installation. Förslagsställaren gör likvärdig bedömningen att förutsatt att det skapas en efterfrågan på marknaden för certifierade installatörer, kommer detta att med tiden öppna upp för mindre företag att låta certifiera sina installatörer, utan att löpa så stor risk att förlora den kostnad som ett certifikat innebär. Boverket anser även att vid en framtida utvärdering av certifieringssystemet, bör en del behandla i vilken utsträckning företag av olika storlek deltar i certifieringssystemet.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redogjort för hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Sammantagen bedömning

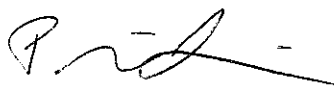
Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redogjort för flera områden i konsekvensutredningen, men att det saknas viktiga beräkningar eller uppskattningar av flera kostnader. Regelrådet finner även att läsbarheten av konsekvensutredningen försvåras, när förslagsställaren väljer att sprida ut information om dels berörda företag, men även om administrativa och andra kostnadsmissiga effekter som följer av förslaget.

Det är Regelrådets uppfattning att såväl kostnadsökningar som kostnadsminskningar ska beräknas. Regelrådet anser därför att beräkningar måste redovisas för de kostnadsminskningar som det slojade utbildningskravet medför för installatörerna. Det slojade kravet på praktisk examination bör rimligen även medföra en kostnadsminskning för installatörerna som heller inte är redovisad i konsekvensutredningen. Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren i konsekvensutredningen uppger att kostnaderna för förlorad arbetsinkomst, resor och eventuell logi i samband med examination, är de kostnader som jämte certifieringskostnaden utgör den största kostnaden för installatörerna. Med tanke på att denna kostnad utgör en betydande del av den totala kostnaden för installatörerna, borde denna kostnad också beräknas eller i vart fall uppskattas av förslagsställaren. Utöver detta saknar även Regelrådet beräkningar av administrativa kostnader för certifieringsorganen. Regelrådet kan vidare konstatera att just utbildningsleverantörerna utgör en grupp företag som kan komma att förlora intäkter till följd av förslaget. Regelrådet anser därför att detta borde ha beräknats eller åtminstone uppskattats av förslagsställaren.

Med anledning av att det saknas viktiga kostnadsmissiga beräkningar av förslaget, finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 mars 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Lennart Palm, Leif Melin och Eleonor Kristoffersson. Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande