

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
112 79 Stockholm

Yttrande över Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter om elektromagnetiska fält

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Arbetsmiljöverket (AV) föreslår föreskrifter som överför artiklar i ett EU-direktiv¹ om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens i arbetet. Gränsvärden föreslås i föreskrifterna avsedda att skydda mot alla kända, omedelbara och övergående, direkta hälsoeffekter som uppkommer på grund av exponering för elektromagnetiska fält (EMF). Det föreslås också bestämmelser som avser att förebygga de indirekta effekter som uppkommer på grund av förekomst av elektromagnetiska fält på arbetsplatsen, såsom påverkan på aktiva eller passiva medicinska implantat. Det ges viss möjlighet att söka om undantag från föreskrifterna och användning av magnetresonanstomografi (MRT) inom hälso- och sjukvården föreslås också bli undantagen. I och med förslaget ersätts de nuvarande föreskrifterna om högfrekventa elektromagnetiska fält (AFS 1987:2).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges att syftet med föreslagna föreskrifter är att skydda arbetstagare mot de hälso- och säkerhetseffekter som uppstår, eller kan uppstå, vid exponering för och förekomst av elektromagnetiska fält under arbete. Detta syfte anges ligga bakom att ett EU-direktiv på området antagits, vilket AV ska genomföra i svensk rätt senast 1 juli 2016.

Regelrådet finner beskrivningen av syftet med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det framgår av konsekvensutredningen att AV bedömer att något alternativ till att meddela bindande föreskrifter inte finns. Detta på grund av Sveriges anslutning till EU. Det anges vidare att Sverige genom AV implementerar direktivet på det sätt som EU-kommissionen kräver och att underlåtenhet att

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/35/EU av den 26 juni 2013 om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikalisk agens (elektromagnetiska fält) i arbetet (20:e särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG) och om upphävande av direktiv 2004/40/EG

genomföra direktivet kan innebära att Sverige straffas i form av böter till EU. Då direktivet sätter upp minimikrav finns enligt AV möjligheter att införa strängare krav för medlemsstaterna, t.ex. att ange strängare gränsvärden eller ange lägre insatsnivåer. Det anges att AV övervägt sådana alternativ men valt att inte föreslå föreskrifter som går utöver minimidirektivet. Motiveringen till det anges bl.a. vara att det saknas vetenskapligt underlag att andra gränsvärden än de som finns i direktivet skulle ge högre skyddsnivå.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det framgår att AV genom förslaget genomför ovan nämnda EU-direktiv. Några krav utöver de som finns i direktivet anges inte föreslås.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att det direktiv som förslaget ska genomföra ska vara överfört till nationell reglering senast den 1 juli 2016. Av författningsförslaget framgår det att detta datum är föreslaget som ikraftträdandedatum för föreskrifterna. Det framgår vidare av konsekvensutredningen att omfattande informationsinsatser från AV krävs på grund av föreskrifternas komplexitet. En vägledning framtagen av EU-kommissionen kommer att finnas översatt till svenska och denna ska också kompletteras för att kunna användas praktiskt inom olika verksamheter. AV anges ha påbörjat sitt arbete med informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår det först att i stort sett alla svenska företag påverkas av föreskrifterna i och med att EMF förekommer på så gott som alla arbetsplatser. Antalet företag i Sverige redovisas i enmansföretag, mikro, små, medel och stora företag uppdelat utifrån antal anställda. Totalt rör det sig om drygt 1 miljon företag. Sedan anges det att de allra flesta av dessa företag inte kommer att behöva vidta några åtgärder till följd av föreskrifterna då AV bedömer att företagen samtidigt uppfyller Rådets rekommendation 1999/519/EG om begränsningar av allmän exponering för elektromagnetiska fält. De gränsvärden som finns i rekommendationerna är strängare än de värden som föreslås i föreskrifterna vilket AV menar gör det mycket osannolikt att exponering över gräns- och insatsvärdena i föreskrifterna bör förekomma. AV anger slutligen vissa verksamheter där risken för exponering av starka EMF är högre och på samma sätt som ovan redovisas antal företag i dessa verksamheter. Totalt rör det sig om ca 50 000 företag inom branscherna tillverkning, framställning av metaller, reparation, bygg- och anläggningsverksamhet samt försörjning av el och telekommunikation. AV resonerar i konsekvensutredningen över den uppskattning av berörda företag på ca 30 000 som EU-kommissionen gjort i en konsekvensutredning. Slutsatsen myndigheten kommer till är att uppskattningen om 50 000 berörda företag sannolikt är en överskattning och att EU-kommissionens bedömning om 30 000 berörda företag i sin tur är en underskattning. Därför anger AV att det troliga antalet berörda företag ligger någonstans mellan 30 000 – 50 000 företag.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

AV bedömer i konsekvensutredningen att de föreslagna föreskrifterna kommer att leda till ekonomiska konsekvenser och kostnader för berörda företag. Det är en betydande skillnad på de nya föreskrifterna jämfört med de nuvarande, t.ex. i och med krav på att indirekta risker och säkerhetsrisker ska bedömas och åtgärder vidtas om det behövs. AV har valt att i konsekvensutredningen dela upp kostnaderna till följd av förslaget i allmänna kostnader, kostnader för riskbedömning och exponeringsbedömning, kostnader för åtgärder och uppföljning, kostnader för information till och utbildning av arbetstagarna och slutligen administrativa kostnader. För samtliga dessa delar har AV redovisat de moment som företagen behöver utträta samt med hjälp av uppskattningar beräknat vad det medför i tidsåtgång och kostnad. Alla kostnader finns också uppställda i en tabell där enskilda kostnader presenteras såväl som en uppskattad totalsumma.

Administrativa kostnader

De föreskrivna moment som innebär förändringar i företagens administrativa kostnader enligt AV består av att lagra och bevara riskbedömning och andra uppgifter kopplade till riskhantering samt att vid behov uppdatera en gjord riskbedömning. AV beräknar att föreskrifterna leder till ökade kostnader i intervallet 46 – 75 miljoner kr för mellan 30 000 – 50 000 företag.

Enligt Regelrådet är redovisningen av hur de administrativa kostnaderna förändras presenterad på ett tydligt sätt som gör det enkelt att förstå hur AV genomfört sina beräkningar.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens administrativa kostnad godtagbar.

Andra kostnader

Som allmänna kostnader räknar AV kostnader för att förstå och bekanta sig med de nya föreskrifterna samt att bedöma om arbetsplatsen omfattas av dem. Detta menar AV att samtliga företag kommer behöva göra och genom två uträkningar med två olika tidsåtgångar uppskattas kostnaden till mellan 92 – 184 miljoner kr.

De kostnader som följer av risk- och exponeringsbedömningarna anger AV är svåra att uppskatta men beräknas trots det till mellan 60 – 100 miljoner kr fördelat på mellan 30 000 – 50 000 företag.

Den totala kostnaden för åtgärder och uppföljning går inte enligt AV att bedöma. Åtgärderna kan vara av olika slag och AV ger i konsekvensutredningen exempel på flera sådana åtgärder. Kostnaderna kan därmed variera stort från företag till företag, från ett par hundra kronor till 10 tusentals kronor.

Även kostnaderna för information till och utbildning av arbetstagarna anges av AV vara svåra att uppskatta. AV redovisar i konsekvensutredningen uträkningar där kostnaderna uppskattas till mellan 14 – 24 miljoner kr för mellan 30 000 – 50 000 företag.

AV anger även att föreskrifterna förutom engångskostnader kan leda till återkommande kostnader. Det handlar dels om helt nya företag, dels företag som fått nya förutsättningar och därmed gör nya bedömningar. Denna kostnad uppskattas till mellan 10 – 20 miljoner kr årligen.

Enligt Regelrådet är redovisningen av hur företagens andra kostnader förändras presenterad på ett tydligt sätt som gör det enkelt att förstå hur AV genomfört sina beräkningar. Det är positivt att AV medger att stor osäkerhet råder i vissa av beloppsangivelserna. Det hade dock enligt Regelrådet varit önskvärt om angivna kostnader också i någon form varit uppdelade utifrån företagens storlek eller i vart fall att AV gjort en bedömning av eventuellt samband mellan kostnaderna och företagens storlek.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens andra kostnader godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det framgår inte uttryckligen av konsekvensutredningen hur företagens konkurrensförhållanden påverkas av förslaget. Enligt AV så missgynnas i praktiken små och medelstora företag men vilken effekt det får på konkurrensförhållandena redogörs inte för.

Regelrådet anser att det ska framgå av konsekvensutredningen vilken påverkan på konkurrensförhållandena som förslaget medför.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det framgår inte av konsekvensutredningen om AV bedömer att förslaget får någon annan påverkan än det som redan angivits ovan.

Som utgångspunkt anser Regelrådet att det ska framgå av konsekvensutredningen huruvida någon påverkan i andra avseenden föreligger eller inte. I det aktuella fallet kan dock Regelrådet inte se någon övrig relevant påverkan på företagen varför avsaknaden av sådan angivelse inte utgör en allvarlig brist.

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

Särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det framgår av konsekvensutredningen att AV genomför de minimikrav som finns i direktivet och att myndigheten således inte kan ställa olika krav beroende på företagens storlek.

Regelrådet finner beskrivningen av om särskild hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

På de allra flesta punkterna i sin konsekvensutredning anser Regelrådet att AV gjort tydliga och detaljerade beskrivningar. Särskilt uppställningen av vilka företag som berörs och den stegvisa genomgången av hur företagens kostnader påverkas tycker Regelrådet är något som bör lyftas fram. Endast i fråga om påverkan på konkurrensförhållandena anser Regelrådet att beskrivningen är bristfällig. Enligt Regelrådet har AV upprättat en bra konsekvensutredning och därför finner Regelrådet att den sammantaget uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 januari 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Gustaf Molander.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Gustaf Molander
Föredragande