

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 förslag till föreskrifter om användning och kontroll av trycksatta anordningar

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till Arbetsmiljöverkets föreskrifter om användning och kontroll av trycksatta anordningar. Den innehåller även ett förslag att upphäva föreskrifterna (AFS 2005:2) om tillverkning av vissa behållare, rörledningar och anläggningar.

Förslaget anges bland annat innebära en sammanslagning av Arbetsmiljöverkets befintliga föreskrifter om användning av trycksatta anordningar (AFS 2002:1), besiktning av trycksatta anordningar (AFS 2005:3), gasflaskor (AFS 2001:4) samt om tillverkning av vissa behållare, rörledningar och anläggningar (AFS 2005:2, emellertid enbart avseende de delar av dessa föreskrifter som avser anläggningskontroll och montering av rörledningar till trycksatta anordningar).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges bl.a. följande. Ett syfte med förslaget är att minska antalet föreskrifter som reglerar området. Utöver detta anges att funktionskrav för återkommande kontroll införs för brandsläckare i syfte att det ska anges tydligt vad kontrollorganen ska göra vid de återkommande kontrollerna. Anordningar klassificeras i A, B eller C för att avgöra krav på besiktning. Förslag till nya föreskrifter anges syfta till förenkling genom att klassificeringen ska avgöras genom att information i anordningens märkning och säkerhetsdatablad används för anordningens innehåll. Vidare anges att sammanslagning av föreskrifter för besiktning och användning kommer att Arbetsmiljöverket kan uppehålla en mer rimlig kravnivå på dokumentation och rutiner utifrån riskerna med användning. Föreskrifterna avses bli tydligare genom att verket inför motsvarande gränser för krav på bedömning för övervakning som gäller för krav på kontroll av pannor. Vidare kommer alla krav att formuleras som funktionskrav i stället för krav efter bränsletyp, typ av panna eller typ av larm, vilket anges leda till att bestämmelserna lättare kan anpassas till teknisk utveckling. Vidare är avsikten att det förtydligas vilken typ av användning som föreskrifterna ställer krav för. När det gäller installationsbesiktning syftar de nya

föreslagna föreskrifterna att kodifiera en befintlig praxis som anges strida mot ordalydelsen i befintliga bestämmelser. Även i flera andra fall anges förenkling som motiv.

Bakgrunden till förslaget att upphäva föreskrifterna om tillverkning av behållare, rörledningar och anläggningar är att Boverkets konstruktionsregler eller föreskrifterna (AFS 2008:3) om maskiner omfattar de allra flesta behållare, rörledningar och anläggningar som (AFS 2005:2) avsåg att reglera. Det anges finnas ett antal problem med de befintliga föreskrifterna. Reglerna anses svårtolkade i en situation där regelverk från flera myndigheter ska beaktas. Tillverkare måste kontrollera beräkningsmodeller och konstruktionsstandarder enligt två system och olika materialkrav kan förekomma i de båda regelverk som finns. Det anges också krävas mer tid vid projektering, konstruktion och byggnation med det befintliga regelverket och det anges vara svårt att veta om alla regler är uppfyllda innan rörledningen eller behållaren tas i drift.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med de föreslagna reglerna är heltäckande och tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges att det i princip finns tre alternativa lösningar att överväga: att behålla nuvarande föreskrifter oförändrade, att upphäva befintliga föreskrifter utan att ersätta dem med nya och i stället förlita sig på information och självreglering inom branschen samt slutligen att omarbota och modernisera befintliga föreskrifter med beaktande av nya rön inom bl.a. arbetsteknik. Arbetsmiljöverket konstaterar att om de befintliga föreskrifterna skulle behållas, skulle det innebära bl.a. att identifierade brister med föreskrifterna skulle bestå. Om föreskrifterna avskaffades anges att de mer generella föreskrifter som finns om användning av arbetsutrustning skulle få större betydelse än vad de har idag. Dessa anges emellertid inte vara specifikt inriktade mot de risker som finns med trycksatta anordningar. Arbetsmiljöverket anser därför att i syfte att komma ifrån problem med nuvarande regelverk och undvika risker som kan vara förknippade med en avreglering är en omarbetning och modernisering av befintliga föreskrifter det alternativ som ska väljas.

I konsekvensutredningen finns även en mer detaljerad redogörelse för några av de vägval som gjorts när förslagsställaren utformat det författningsförslag som nu är aktuellt. Således redovisas motiv till att krav på pannoperatörers kompetens enbart ska omfatta pannanläggningar där det ingår en panna av klass A eller B i stället för alla processanläggningar. När det gäller övervakning av behållare anges att verket har valt en utformning som innebär att arbetsgivaren själv ska avgöra i vilken omfattning som en panna i klass A eller B ska övervakas, hur operatörer nås av larm och vilken tid det ska ta för en operatör att nå processanläggningen. Det anges att vald avgränsning innebär att 17000 anläggningar inte omfattas av krav på bedömning av kontrollorgan. Det finns också information om att utformningen av program för återkommande kontroll har gjorts med beaktande av erfarenheter i Finland och för att undvika ett regelverk som skulle missgynna svensk industri. Även andra överväganden där olika alternativ har ställts mot varandra redovisas.

När det gäller upphävandet av föreskrifter om tillverkning av anordningar har också alternativa lösningar redovisats. Avseende alternativet att behålla nuvarande föreskrifter utan ändring anger verket att det skulle leda till att de problem som finns idag blir bestående, med en stor osäkerhet och otydlighet för berörda branscher som följd. En otydlighet om vad som gäller vid konstruktion och tillverkning anser verket vidare missgynnar säkerheten på svenska arbetsplatser. Mot denna bakgrund väljer verket bort alternativet att behålla befintliga föreskrifter. En annan möjlighet som verket beaktat är att anpassa

föreskrifternas tillämpningsområde så att de inte omfattar anordningar som omfattas av plan- och byggförordningen eller föreskrifterna om maskiner. Arbetsmiljöverket bedömer att det skulle bli mycket svåra gränsdragningar och avvisar därför det alternativet. En ytterligare möjlighet som verket analyserat är att införa ett undantag avseende dimensionering av bärförmåga och stabilitet hos byggnadsverk men i övrigt behålla befintliga föreskrifters krav vid konstruktion och tillverkning av anordningar. Detta anges innebära att de anordningar som har utformats i enlighet med föreskrifter utfärdade med stöd från plan- och byggförordningen skulle undantas från motsvarande krav i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Verket bedömer emellertid att konstruktion och tillverkning måste ske enligt ett sammanhållet regelverk, vilket inte skulle ske i detta fall. Verket har därför valt bort även detta alternativ. Sammantaget menar Arbetsmiljöverket att den bästa lösningen är att upphäva föreskrifterna om tillverkning av behållare, rörledning och anläggningar.

Regelrådet finner att redovisningen av de utformningar av föreslagna regler som har valts är tydlig. Den information som finns visar såväl skälen till de lösningar som valts som orsaker till att andra lösningar som skulle varit möjliga inte har valts på ett utförligt och tydligt sätt.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges huvudsakligen att trycksatta anordningar är exempel på arbetsutrustning, vilket regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/104/EG, som är genomfört i svensk lagstiftning genom bland annat arbetsutrustningsföreskrifterna. Kraven i EU-direktivet anges vara minimikrav och svensk lagstiftning kan därför vara mer strikta. Det anges vidare att EU-direktivet inte innehåller särskilda bestämmelser för trycksatta anordningar men detta slags anordningar ses likväl av de flesta medlemsstater som arbetsutrustning vars användning innebär särskilda risker och därför finns särskilda krav som går utöver direktivets miniminivå i lagstiftningen i alla de länder som Arbetsmiljöverket undersökt. Det anges vidare att även verkets förslag till nya föreskrifter om användning och kontroll av trycksatta anordningar går utöver direktivets krav.

När det gäller upphävandet av föreskrifterna om tillverkning anges att dessa är nationella regler och inte innebär genomförande av krav från något av EU:s direktiv inriktade mot produkter. Därutöver anges att Arbetsmiljöverket vid en jämförelse med övriga EU-länders lagstiftning inte funnit några nationella tillverkningsregler med motsvarande tillämpningsområde. Det anges att ett upphävande av föreskrifterna om tillverkning innebär en viss anpassning till de förhållanden som gäller i övriga länder. Därutöver anges att om föreskrifterna om tillverkning inte skulle upphävas utan behållas med sin nuvarande lydelse, anser Arbetsmiljöverket att detta skulle kunna motverka syftet med EU-gemensamma konstruktionsregler för byggnader, där s.k. eurokoder används.

Regelrådet anser att beskrivningen av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten är utförlig och tydlig. Det är en värdefull kompletterande information att det också anges att ett behållande av de föreskrifter som verket föreslår ska upphävas även skulle innebära ett visst problem i förhållande till EU-rätten.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att Arbetsmiljöverkets föreskrifter i normalfallet träder i kraft sex månader efter beslutet och att syftet med detta är att ge berörda möjlighet att anpassa sig till de nya

reglerna. Vidare anges att för merparten av de föreslagna bestämmelserna har denna vanligtvis använda tidsperiod ansetts rimlig. Det ges exempel på tre bestämmelser för vilka en förlängning föreslås. Det gäller journaler över livslängd för anläggningar i klass A eller B (två år), certifiering av pannoperatörer (tre år) och tidpunkt då anordningar som inte omfattas av återkommande besiktning ska vara återkommande kontrollerade (tre år).

Därutöver anges att det kommer att behövas en stor informationsinsats när föreskrifterna beslutas och att det finns en kommunikationsplan framtagen för detta som bland annat omfattar information på myndighetens webbplats och direkta kommunikationsinsatser till berörda branscher.

När det gäller upphävandet av föreskrifterna om tillverkning anges följande. Boverket har redan infört nya regler som trädde i kraft den 1 juli 2013 och upphävandet av Arbetsmiljöverkets föreskrifter bör därför vara så snart som möjligt. I syfte att samordna upphävandet av föreskrifterna om tillämpning med förslaget till nya föreskrifter föreslås samma period för ikraftträdande som för dessa (sex månader). Det anges att informationsinsatser kommer att behövas i samband med upphävandet av föreskrifterna.

Regelrådet finner att den beskrivning som ges är tydlig och utförlig.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att totalt knappt 370000 företag kan ha en trycksatt anordning i sin verksamhet. Av dessa bedöms det emellertid att de ca 290000 som har noll anställda troligen hyr eller använder en annan arbetsgivares anordning om de behöver en i sitt arbete. Därför räknas dessa företag bort när verket ska beräkna ökade kostnader eller besparingar till följd av förslaget. Kvar blir då ett totalt antal företag på ca 83000 för vilka kostnadsförändringar beräknas. Därutöver anges att verket uppskattar att ca 25 procent av dessa 83000 företag använder en trycksatt anordning som tillhör klass A eller B, vilket anges innebära att ca 21000 företag har anordningar som omfattas av besiktningsskrav medan 62000 företag har trycksatta anordningar men inte någon som tillhör klass A eller B. Det finns uppgifter om branschtillhörighet för de företag som kan ha en trycksatt anordning i sin verksamhet och det framgår att de berörda företagen uppvisar en påtaglig bredd när det gäller vilka näringsgrenar de tillhör.

Företag som sätter samman eller använder behållare, rörledningar eller anläggningar anges vara totalt knappt 48000. Företag i denna kategori med noll anställda bedömer Arbetsmiljöverket inte kommer att sätta samman anläggningar. För att beräkningar av kostnadsförändringar till följd av bestämmelser om att sätta samman anläggningar ska bli realistiska utesluter därför verket företagen med noll anställda, som bedöms uppgå till drygt 27000 från dessa beräkningar. Det totala antalet företag som då inkluderas i beräkningarna anges bli drygt 20000. När det gäller branschtillhörighet anges i tabell att de företag som sätter samman eller använder behållare, rörledningar eller anläggningar tillhör näringsgrenarna utvinning av mineral, tillverkning och försörjning av el, gas, värme och kyla.

När det gäller företag som är kontrollorgan anges att det idag finns 4 kontrollorgan som får utföra besiktning av trycksatta anordningar och bedömning av övervakning av pannanläggningar. Marknaden anges domineras av två företag med mellan 500 och 600 anställda medan de två mindre kontrollföretagen har 50 och 200 anställda. Vidare anges att det idag finns 23 företag som är ackrediterade för återkommande kontroll av bärbara brandsläckare och gasflaskor för andningsapparater. Det anges inte finnas säkra uppgifter om antal anställda dessa företag har men

majoriteten av dem anges ha mellan 10 och 49 anställda. Det anges också att även offentlig verksamhet berörs, exempelvis sjukhus, större skolkök, ishallar och de delar av offentlig verksamhet som berör fastighetservice för bl.a. vattenvärmare i fastigheter.

När det gäller förslaget om upphävande av föreskrifterna om tillverkning anges att direkt berörda företag är alla som konstruerar, tillverkar och uppför behållare, rörledningar och anläggningar som idag omfattas av kraven i de aktuella föreskrifterna. Det anges finnas ca 360 sådana företag. I konsekvensutredningen anges också hur de fördelar sig på två näringsgrenar och hur de fördelar sig storleksmässigt. Majoriteten av företagen har högst 49 anställda. Det anges vidare att indirekt berörda är företag som använder behållare eller rörledningar. För dessa anges samma information som redan refererats ovan.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av berörda företag är utförlig och tydlig. Dessutom är informationen uppställd på ett sätt som gör den lättillgänglig, vilket ytterligare förbättrar redovisningens kvalitet.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att de nya bestämmelserna sammantaget bedöms leda till en total administrativ engångskostnad på 167,3 miljoner kr och en total årlig administrativ kostnad på 82,1 miljoner kr. Det anges också att de nya bestämmelserna kommer att leda till minskade administrativa kostnader i jämförelse med de som följer av befintliga regler. Dessa minskade administrativa kostnader anges totalt uppgå till en årlig besparing på 256,6 miljoner kr. Konsekvensutredningen innehåller också detaljerad information om de enskilda kostnadsförändringarna som sammantaget ger dessa summor, och på vilket sätt de föreslagna bestämmelserna bedöms orsaka förändringarna i kostnader. Det finns också redovisningar som mer i detalj visar effekterna för olika företag, beroende på vad för slags anordningar de använder.

När det gäller upphävandet av föreskrifterna om tillverkning anges att dessa sammantaget ger upphov till minskade administrativa kostnader med totalt 11,3 miljoner kr årligen. Utifrån förutsättningen att företag med färre än fem anställda inte har möjlighet att tillverka rörledningar och behållare enligt föreskrifterna gör verket bedömningen att den reella besparingen per företag blir 110000 kr.

Regelrådet gör följande bedömning. En viktig kvalitet med konsekvensutredningen är att den såväl innehåller en detaljerad redovisning av de olika effekterna som varje enskild bestämmelse bedöms ge på de administrativa kostnaderna och sammanfattande tabeller som ger en tydlig helhetsbild. Det är också värdefullt att uppskattningar görs där exakta beräkningar anges vara svåra att göra, samtidigt som det redovisas tydligt vilka osäkerheter som finns.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att de nya föreskrifterna medför ökningsar i andra kostnader på totalt ca 25 miljoner kr i engångskostnad och 22 miljoner kr i årlig kostnad¹. Det anges emellertid även för andra kostnader att de nya bestämmelserna bedöms ge upphov till kostnadsminskningar. Den totala årliga minskningen i andra kostnader anges bli ca 287 miljoner kr². Även för andra kostnader redovisas detaljerad information om vilken påverkan som enskilda bestämmelser i de föreslagna föreskrifterna bedöms ge upphov till. Det anges också att företag kommer att behöva ställa om sin verksamhet i enlighet med hur regelverket förändras. Exempelvis måste användare av trycksatta anordningar som tillhör klass A eller B utse personer som ska planera och samordna vissa arbeten som bl.a. kan handla om service och underhåll.

När det gäller förslaget till upphävande av föreskrifterna om tillverkning anges att andra kostnader kommer att minska med ca 8,6 miljoner kr årligen³.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på företagets andra kostnader är utförlig och tydlig. Det hade kunnat göra informationen än mer lättillgänglig om de sammanfattande tabellerna utöver en kolumn för total kostnadsförändring och andel av denna förändring som är administrativa kostnader också hade haft en kolumn där bedömda andra kostnader särredovisades. Emellertid finner Regelrådet att det jämförelsevis enkelt går att sluta sig till omfattningen av påverkan på andra kostnader utifrån befintlig information. Sammantaget är redovisningen av påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagens påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att nationella krav och kontroll påverkar konkurrensen mellan å ena sidan svenska företag och å andra sidan företag i andra länder som använder samma slags anordningar. En sådan påverkan anges finnas redan i utgångsläget med verket bedömer att den kan bli mindre med de nya reglerna eftersom dessa i högre grad har anpassats till EU-rätten än vad som gäller för de befintliga föreskrifterna. Det anges att förslagsställaren har studerat användnings- och kontrollregler i de andra nordiska länderna samt kontrollregler i ytterligare tio länder och att de kunskaper som vunnits genom detta har använts för att ge de nya föreskrifterna en utformning som är anpassad till övriga Europa. Det anges att det inte har kunnat kvantifieras i vilken mån som de nya föreskrifterna skulle kunna förbättra konkurrenskraften gentemot andra företag i andra länder.

När det gäller upphävandet av föreskrifterna om tillverkning anges att detta inte bedöms förändra konkurrensen mellan företag som idag är verksamma i Sverige. Däremot anges att konkurrensen skulle kunna öka från europeiska företag eftersom regelverket genom att de aktuella svenska föreskrifterna upphävs blir mer likt de regelverk som finns i andra länder, vilket medför att fler företag enklare kan erbjuda sina produkter i Sverige. Om föreskrifterna inte skulle ändras bedömer Arbetsmiljöverket att det

¹ Enligt Regelrådets beräkning av angiven total engångskostnad 192 miljoner kr minus 167 miljoner kr (administrativa) ger ca 25 miljoner kr i andra engångskostnader och 104 miljoner kr minus 82 miljoner kr (administrativa) ger 22 miljoner kr i andra årliga kostnader.

² Enligt Regelrådets beräkning av angiven total årlig kostnadsminskning 544 miljoner kr minus 257 miljoner kr (administrativa) ger ca 287 miljoner kr i årlig minskning av andra kostnader.

³ Enligt Regelrådets beräkning av angiven total årlig kostnadsminskning på 19,9 miljoner kr minus 11,3 miljoner kr (administrativa), vilket ger ca 8,6 miljoner kr.

skulle bli särskilt svårt för små och medelstora företag att avgöra vilket regelverk som är tillämpligt i vilken situation.

Regelrådet finner att beskrivningen tar upp effekter på konkurrensförhållandena för berörda företag som, såvitt Regelrådet kan bedöma, borde vara riktiga och relevanta. Det är också enligt Regelrådet en tydlig beskrivning av vilken påverkan som verket bedömer kan ske.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att genom att samla föreskrifterna i ett sammanhållet regelverk bedömer Arbetsmiljöverket att företagen kommer att uppleva regelverket som mindre krångligt. Att kvantifiera om det blir någon tidsbesparing till följd av denna påverkan anger verket inte varit möjligt. När det gäller förslaget att upphäva föreskrifterna om tillverkning har inget angetts om påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att det finns information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden såvitt avser förslaget till nya föreskrifter. Att det inte finns sådan information när det gäller upphävandet av föreskrifterna om tillverkning anser Regelrådet inte är någon väsentlig brist, eftersom det inte är uppenbart att det skulle finnas sådan påverkan i detta fall.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att det har tagits särskild hänsyn till mindre företag vid utformningen av förslaget. En av utgångspunkterna för föreskriftsarbetet anges ha varit småföretagens kritik av att befintliga regler är svåra att läsa och förstå. Verket har därför eftersträvat att göra reglerna så klara, tydliga och lättlästa som möjligt. Det anges också exempel på förändringar som verket bedömer ska underlätta för småföretag. Ett allmänt krav på flödesschema och förteckning över trycksatta anordningar har avskaffats och enligt de nya föreskrifterna får klassificering av trycksatta anordningar utgå från den information som finns i säkerhetsdatablad. Vidare anges att det genom hänvisningar till andra bestämmelser i de nya föreskrifterna blir möjligt för småföretag att endast ha en rutin för riskbedömning i sin verksamhet. Genom hänvisningar anges det också ha blivit möjligt för småföretag att inte få tilläggskrav vid användning av trycksatta anordningar.

När det gäller upphävandet av föreskrifterna om tillverkning anges i konsekvensutredningen att verket bedömer att regelverket kommer att förenklas till följd av att föreskrifterna upphävs och att det därmed blir lättare för små företag att konstruera och tillverka behållare och rörledningar.

Regelrådet finner beskrivningen av hur särskilda hänsyn till små företag har tagits vid reglernas utformning utförlig och tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i samtliga avseenden håller en tillräcklig kvalitet. Redovisningen av berörda företag och påverkan på företagens kostnader är tydlig och utförlig. Det är

också värdefullt att åtgärder har vidtagits för att jämföra de svenska reglerna med förutsättningarna för motsvarande företag i andra länder.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 september 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Marie-Louise Strömberg.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande