

## Arbetsmiljöverket

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.

## Yttrande över Arbetsmiljöverkets förslag till föreskrifter om hygieniska gränsvärden

### Regelrådets ställningstagande

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

Remissen innehåller även förslag till allmänna råd vilka inte omfattas av Regelrådets granskning.

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller Arbetsmiljöverkets förslag till nya föreskrifter om hygieniska gränsvärden som ska ersätta AFS 2015:7. Förslaget avser dels implementeringen av 31 gränsvärden som omfattas av ett nytt kommissionsdirektiv 2017/164/EU. EU har även lagt fram förslag om 13 och fem bindande gränsvärden, i två olika vågor, som är tänkta att föras in i carcinogen- och mutagendirektivet 2004/37/EG (CMD). I remissen föreslås att dessa implementeras redan nu. Därutöver föreslås ändring på och införande av gränsvärden för ytterligare ett antal ämnen, inom det nationella handlingsutrymmet. Detta baseras på ny vetenskaplig litteratur som visar på att dagens gränsvärde ur ett hälsoperspektiv är för högt, bland annat sänks gränsvärdet för koppar, kvarts och oorganiskt damm, etylglykoldinitrat samt skärvätska.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget främst innebär en anpassning av nuvarande föreskrifter till kommissionens direktiv 2017/164/EU, som fastställdes den 31 januari 2017 och ska implementera 31 gränsvärden senast den 21 augusti 2018. Förslagsställaren föreslår även föreskrifter för att anpassa svenska regler till ett kommande EU-direktiv som ännu förhandlas, carcinogen- och mutagendirektivet 2004/37/EG (CMD). Förslagsställaren anger vidare att många arbetstagare utsätts för exponering av olika kemikalier som de hanterar, eller som frigörs eller bildas under vissa arbetsmoment och processer. Arbetsgivare är skyldiga att se till att exponeringen inte överskrider fastställda gränsvärden. De ändringar som förslagsställaren väljer att införa utöver EU-direktiven beror på ny vetenskaplig litteratur och additiva effekter med ämnena. Det framgår vidare att syftet med regelverk gällande gränsvärden är att säkerställa arbetstagarnas hälsa.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

## Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anger förslagsställaren att något alternativ till nya föreskrifter inte finns, då de nya gränsvärdena måste föras in i lagstiftningen för att leva upp till EU-rätten. Samtidigt anges att direktivet och förslaget till direktiv är minimikrav och att det finns möjlighet att införa strängare gränsvärden. Därför har förslagsställaren valt att behålla lägre gränsvärden än de EU har för vissa ämnen och för ett ämne, kvarts, valt att införa ett lägre gränsvärde än EU. Detta görs då förslagsställaren anser att det är angeläget att få ner dammexponeringen generellt och kvartsexponeringen specifikt för att skydda arbetstagarnas hälsa, baserat på flertal vetenskapliga studier. Förslagsställaren bedömer att hälsovinsterna blir stora då sjukdom kan undvikas och därför uppväger kostnaderna som halveringen av gränsvärdet kan medföra. Samtidigt anges att beslutet om gränsvärdet kommer att leda till mindre sjukvårdskostnader, lägre sjukfrånvaro och friskare arbetstagare. Förslagsställaren uppger vidare att den genom remissförfarandet vill få en tydligare bild av konsekvenserna av förslaget.

Såvitt Regelrådet kan bedöma har förslagsställaren delvis motiverat varför Sverige ska införa de föreslagna ändringarna i CMD innan övriga EU-länder. Regelrådet anser även att förslagsställaren har motiverat skälen till att införa strängare gränsvärden för kvartsdamm än vad som anges i CMD. Regelrådet ser det även som positivt att förslagsställaren uttryckligen välkomnar remissvar för att få en tydligare bild av konsekvenserna av förslaget.

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

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna föreskrifterna inför de artiklar och bilagor som finns i direktiv 2017/164/EU och överensstämmer med Sveriges skyldigheter gentemot EU. Föreskriftsförslaget innebär emellertid att Sverige behåller lägre gränsvärden för fem ämnen. Det anges vidare att förhandlingar pågår i EU om ett nytt direktiv med gränsvärden för carcinogener och mutagener, uppdelat i två separata vågor. Förslagsställaren anger att om förslagen kommer in såsom föreslagits av kommissionen kommer Sverige ha ytterligare sju ämnen med lägre gränsvärden än i EU. Utöver direktivet och direktivförslagen kommer förslagsställaren att sänka eller införa ytterligare fem gränsvärden, vilket bedöms vara förenligt med gällande EU-lagstiftning och inte strida mot denna.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat mer gällande varför man väljer att inkludera de kommande förslagen för CMD i detta förslag. Det hade även varit önskvärt med en redovisning om när ändringarna i CMD väntas beslutas och träda ikraft.

Regelrådet finner likväl förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

## Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredning uppges att direktivet ska vara överfört till nationell reglering senast den 21 augusti 2018, undantaget kolmonoxid, kvävedioxid och kvävemonoxid för gruv- och tunnelarbete som träder ikraft den 21 augusti 2023. Av föreskriftsförslaget framgår även att föreskriften, inklusive de nationella tilläggen, ska träda ikraft den 21 augusti 2018. Förslagsställaren bedömer vidare i konsekvensutredningen att de behöver genomföra de informationsinsatser som vanligen genomförs vid föreskriftsförändringar, genom information på webbplatsen i samband med ikraftträdandet. Det uppges vidare att en sänkning av gränsvärdena gör att frågan aktualiseras och att information förhoppningsvis sprids om hälsoeffekter och åtgärder vid exponering för kvarts- och oorganiskt damm. Förslagsställaren

kommer även att ge muntlig information vid de återkommande möten som verket har med arbetsmarknadens parter, som förhoppningsvis hjälper till att sprida informationen till de berörda. Särskilda informationsinsatser bedöms dock behövas riktade till arbetstagarna, som har låg kunskapsnivå enligt branschen, för att öka kunskapen om att kvarts- och dammexponering är farligt för hälsan samt vilka åtgärder man kan genomföra för att minska exponering. Det anges att verket kommer att arbeta vidare med hur sådana informationsinsatser kan utformas.

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

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen anges att föreskrifterna reglerar gränsvärden för ett flertal olika kemiska ämnen, vilket innebär en svårighet då ett ämne kan ingå i många kemiska produkter och i olika halt. Även om de kemiska produkterna används i olika verksamheter innebär det inte att alla arbetstagare har samma potentiella risk för exponering där gränsvärdet riskerar att överstigas. Det anges att Kemikalieinspektionens produktregister omfattar 340 företag som hanterar de ämnen som omfattas av regelförslaget i sin producerande verksamhet. Det anges vidare att det inte finns uppgifter om dessa företags storleksfördelning i detta register. Det anges att de som oftast använder koncentrerade kemiska ämnen är formulerare, vilka ingår i de 340 företagen. Ämnena hanteras främst i slutna system, men risk för exponering bedöms kunna förekomma vid rengöring och underhåll. Förutom dessa företag finns en stor mängd nedströmsanvändare som kan komma i kontakt med kemiska produkter som innehåller ämnen som omfattas av sänkta gränsvärden. Dessa användare, utöver de 340 företagen, bedöms generellt löpa mindre risk för exponering i nivåer närmare de föreslagna gränsvärdena då de hanterar färdigformulerade produkter med lägre halt av berörda ämnen.

Det anges vidare i konsekvensutredningen att verksamheter där ämnena bildas löper störst risk att exponeras för berörda ämnen, såsom vid svetsning, metallframställning eller vid exponering av avgaser i tunnlar och gruvor samt exponering för kvarts och oorganiskt damm inom byggbranschen med flera. Det anges även att det är själva hanteringen av ett ämne som avgör om ett gränsvärde överskrids eller ej, vilket medför att identifieringen av vilka företag som berörs är en utmaning, då det inte behöver vara så att ett företag berörs av de ändrade gränsvärdena enbart för att det använder ämnet i sin verksamhet. Därför anger förslagsställaren att uppgifter om antalet berörda och konsekvenserna av förslaget baseras på grova uppskattningar. Förslagsställaren anger i en bilaga till konsekvensutredningen en sammanställning av vilka branscher och antalet företag, baserat på produktregistret, som torde kunna beröras av respektive ämne.

Förslagsställaren redovisar i konsekvensutredningen att det, enligt Svetskommissionen, finns mellan 20 000 och 25 000 heltidssvetsare, enligt Statistiska Centralbyrån (SCB) fanns det år 2012, 16 000 anmälda svetsare, utöver dessa anges även mellan 150 000 och 200 000 personer som arbetar där svetsning ingår i arbetet. Vidare anges att det enligt SCB finns 4 000 gruv- och stenbrottsarbetare år 2012. Enligt en tidigare konsekvensutredning om kvarts (AFS 2015:2) var upp till 200 000 arbetstagare exponerade för kvarts, varav 80 000 inom byggbranschen. Exponeringsmätningar som kommit in till förslagsställaren visar på att 10% har ett resultat över det nu gällande gränsvärdet och ytterligare 10% har ett värde över det nu föreslagna gränsvärdet. Det anges även att arbetstagare i tillverkande industri och distributörer av bulkvolymmer berörs samt yrkesgrupper som använder kemiska produkter i sin verksamhet.

Förslagsställaren uppskattar sammanfattningsvis i konsekvensredovisningen att det, förutom de 340 företag som är anmälda i Kemikalieinspektionens produktregister, kan tänkas röra sig om mellan

150 000 och 200 000 företag med verksamhet där berörda ämnen bildas, varav många är enmansföretag.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren har redovisat för hur kemiska ämnen kan hanteras av ett stort antal företag utan att de för den sakens skull berörs av de nya gränsvärdena. Regelrådet anser därför att det är positivt att förslagsställaren har fört ett resonemang som beskriver den problematiken samt i en bilaga till konsekvensutredningen, från Kemikalieinspektionens produktregister, listat antalet berörda företag per bransch för respektive ämne. Det hade emellertid varit önskvärt med en kommentar eller uppskattning av vilken ekonomisk storleksfördelning som finns bland företagen och särskilt de som kommer att beröras av förslaget avseende kvartsdamm.

Regelrådet finner likväl förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

I konsekvensutredningen redovisar förslagsställaren först de kostnader som förväntas uppstå till följd av den förnyade exponeringsbedömning som företagen behöver genomföra till följd av de ändrade gränsvärdena. Det anges att det bör ta 1 timme att göra en exponeringsbedömning och en schablonkostnad är satt till 800 kronor per timme, för att täcka ett genomsnitt av de olika yrkeskategorier som kan tänkas utföra exponeringsbedömningen. Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att det uppskattas röra sig om 500 exponeringsbedömningar som behöver utföras av de 340 företagen då vissa företag hanterar fler än ett ämne. Vilket leder till en redovisad totalkostnad om 400 000 kronor för exponeringsbedömningarna. Vidare redovisar förslagsställaren bedömningen att runt 100 företag behöver göra en ny exponeringsmätning samt upprätta en mät rapport. Det anges att om en konsult skulle anlitas i alla dessa fall, för en timkostnad om 1 000 kronor och en sammanlagd arbetstid om 16 timmar, plus en timmes intern hantering och kontakter för 800 kronor per timme, blir den totala kostnaden 1 680 000 kronor för exponeringsmätningen.

Därefter anger förslagsställaren i konsekvensutredningen en beräkning av kostnaderna för företagen att uppdatera säkerhetsdatablad för ämnena. Leverantörerna är skyldiga att lämna information om risker, hantering, förvaring och lämplig skyddsutrustning vid inköp i form av säkerhetsdatablad, om gränsvärdena ändras, måste dessa uppdateras. De 340 företagen som omfattas av produktregistret anges behöva se över 1 400 säkerhetsdatablad, men att 280 av dessa kommer att behöva uppdateras och distribueras till användarna, resterande kan arkiveras av företagen. Denna uppdatering uppskattar förslagsställaren till en timme per blad och att mottagandet för arkivering kommer att ta runt 15 minuter per blad. Totalt sett beräknas kostnaden för uppdatering och hantering av säkerhetsdatablad bli 448 000 kronor. Förslagsställaren anger även att företagen kommer att uppleva en minskad administrativ börda då tillståndsansökan för fem ämnen inte längre behövs, då det härnäst kommer att regleras av ett gränsvärde istället för ett tillståndskrav. Detta anger förslagsställaren kommer att beröra 20 tillstånd om året, med en besparing om 8 timmar om 800 kronor till en total besparad kostnad om 128 000 kronor.

Förslagsställaren redovisar vidare i konsekvensutredningen de kostnader som kommer att uppstå för övriga företag där de berörda ämnena bildas. Dessa måste göra en ny exponeringsbedömning, däri ingår arbetsplatser där svetsning i manganhaltigt material förekommer, verkstadsindustrier där skärvätska används samt arbetsplatser med begränsad ventilation där exponering för dieselavgaser förekommer. En uppskattning från Svetskommissionen gör gällande att det är mellan 8 000 och 10 000 företag som berörs, 6 800 verkstadsindustrier som berörs av det nya gränsvärdet för skärvätske aerosol och 500 garage, gruvor och rederier som berörs av dieselavgaser. Totalt sett anges att en timmes

exponeringsbedömning om 800 kronor, för 17 300 företag summerar till 14 miljoner kronor. Det uppskattas att 10% av dessa företag även behöver genomföra en exponeringsmätning, vilket enligt samma antaganden som tidigare, summerar till ytterligare administrativa kostnader om 29 miljoner kronor.

Avseende företagen med verksamhet där respirabelt kvartsdamm och oorganiskt damm uppstår, såsom byggbranschen, gjuteribranschen och vid arbete med berg, bedömer förslagsställaren att maximalt 150 000 företag kan komma att beröras. Dessa behöver genomföra en exponeringsbedömning till en kostnad på 800 kronor enligt samma antaganden som tidigare, totalt 120 miljoner kronor. Därefter förväntas 10% av dessa företag behöva genomföra en exponeringsmätning under två dagar om 16 800 kronor per dag, vilket blir en total kostnad om 504 miljoner kronor. Båda dessa kostnader bedöms vara av engångskaraktär av förslagsställaren.

Såvitt Regelrådet kan bedöma har förslagsställaren redovisat beräkningar och försök till uppskattade möjliga kostnader för företagen, trots svårigheterna att genomföra beräkningar givet den osäkerhet som råder avseende hur många av företagen som kommer att beröras av de ändrade gränsvärdena.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av administrativa kostnader är godtagbar.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen gör förslagsställaren ett försök till uppskattning av de potentiella kostnader som kan uppstå för företagen om åtgärder krävs för att anpassa verksamheten till de ändrade gränsvärdena, exempelvis anpassa den ventilationstekniska lösningen. Det anges att beräkningen vilar på osäker grund och kan bli både högre och lägre, men att förslagsställaren saknar underlag för att göra en bättre bedömning. Uträkningen baseras på antagandet att vart tredje företag som utför en mätning behöver anta åtgärder, det vill säga 33 stycken företag, som vidtar åtgärder för i snitt 40 000 kronor, vilket ger en total kostnad om 1 320 000 kronor, varav en uppskattning görs att två tredjedelar är initiala kostnader, 880 000 kronor och en tredjedel om 440 000 kronor är löpande kostnader. Avseende eventuella åtgärder för företag där svetsning i manganhaltigt material förekommer, verkstadsindustrier med skärvätska samt arbetsplatser där dieselavgaser förekommer, anger förslagsställaren att det inte går att bedöma vilken total kostnad som kan tänkas uppstå för åtgärder, då dessa kostnader kan variera från ett par hundra kronor för nya filter till nya ventilationslösningar om 100 000 kronor.

Avseende företagen med verksamhet där respirabelt kvartsdamm och oorganiskt damm uppstår, antas att 30 % av dessa eller 45 000 företag, kommer att behöva genomföra åtgärder, baserat på tidigare resultat från exponeringsmätningar, då de bedöms komma att ligga över det nya gränsvärdet. Förslagsställaren anger att det råder stor osäkerhet gällande siffrorna men att företagen eventuellt kan få en engångskostnad om 31 000 kronor per företag eller 1 400 miljoner kronor totalt. Därutöver antas att en löpande kostnad kan komma att uppstå för totalt 140 miljoner kronor. Det anges dock att variationen kan vara mycket stor gällande vilka åtgärder de enskilda företagen kan behöva genomföra och vilka kostnader som dessa kommer att medföra.

Regelrådet kan konstatera att även avseende andra kostnader har förslagsställaren gjort ett försök till att redovisa uppskattade beräkningar gällande möjliga kostnader för företagen. Detta trots svårigheterna att genomföra beräkningar givet den osäkerhet som råder avseende hur många av företagen som kommer att beröras av de ändrade gränsvärdena.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av andra kostnader och verksamhet godtagbar.



## Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att vissa branscher har framfört önskemål om att Sverige bör ha samma gränsvärde som EU, då många företag har verksamhet i flera länder. Förslagsställaren anger även att det i dagsläget finns några länder som har ett lägre gränsvärde än det som EU föreslår, exempelvis Finland och Nederländerna. Förslagsställaren uppger dock att hälsovinster kopplade till det lägre gränsvärdet, som minskar risken för sjukdomar och en för tidig död, motiverar en sänkning av gränsvärdet trots de ökade kostnaderna som uppstår. Företagen anges ha uppgett att kostnaderna för denna tekniska utveckling nu enbart kommer att tas av de svenska bolagen då den inte spridas till de andra bolagen i EU. Svetskommissionen har även uppgett att det finns en risk att viss verksamhet kommer att flytta från Sverige till länder utanför EU, om gränsvärdena blir så låga att stora investeringar krävs. Förslagsställaren menar på i konsekvensutredningen att på längre sikt kan den tekniska utvecklingen som sker i Sverige till följd av de sänkta gränsvärdena ses som en konkurrensfördel då den leder till ökad teknisk kompetens och bättre arbetsmiljö. Förslagsställaren menar även på att det finns alternativ till teknisk utveckling redan idag, för att minimera kvartsexponeringen, i form av åtgärder såsom inkapsling, integrerade utsug på verktygen, städrutiner samt användning av friskluftsmask.

Vidare anges i konsekvensutredningen att företag där kvartsexponering förekommer har uttryckt oro till förslagsställaren att de nya gränsvärdena kan komma att leda till att fler företag struntar i regelverket. Dessa skulle därigenom kunna stärka sin konkurrenskraft genom att kunna ha lägre priser på sina tjänster jämfört med de företag som följer regelverket. Förslagsställaren anger att osund konkurrens är ett prioriterat område och att det är angeläget att motverka krafter som försöker sänka priserna genom att inte följa regelverk.

Regelrådet kan konstatera att givet det sänkta gränsvärdet för kvartsdamm i Sverige jämfört med flera andra medlemsstater i EU, kommer att kunna leda till en mer utmanande konkurrenssituation för de svenska företagen vilket förslagsställaren delvis har redovisat för. Regelrådet bedömer att det saknas en utförligare analys avseende dessa risker, både risken för utflytt av arbetstillfällena och risken för en ökning av osund konkurrens inom Sverige.

Regelrådet finner därför förslagsställarens redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen uppges att utöver att ta hänsyn till de nya gränsvärdena, bedöms det inte bli någon annan påverkan för de berörda parterna än de som redan har redovisats.

Regelrådet har i sin granskning av förslaget inte kunnat identifiera någon annan påverkan än vad som redan redovisats.

Regelrådet finner ingen anledning att göra en annan bedömning, varför förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att variationen kan vara stor gällande vilka åtgärder som ett enskilt företag kan behöva genomföra och vad dessa skulle kunna kosta. I ett enskilt fall anges att dessa kostnader skulle kunna vara kännbara för ett företag, som eventuellt måste lägga ned, eller förändra verksamheten. Även om dessa kännbara effekter kan drabba såväl stora som små företag, bedömer förslagsställaren att det generellt sett är små företag som är känsligare för extra utgifter än stora företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Givet att syftet med att ändra gränsvärdena är att skydda människors hälsa, kan Regelrådet förstå, att särreglering för små företag inte torde vara möjlig då även deras arbetstagare bör omfattas av samma arbetsmiljöskydd som de personer som arbetar för större företag.

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

### **Sammantagen bedömning**

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redovisar alla punkter utom påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 juni 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Marie-Louise Strömgren, Annika Bergman, Karin Hellerstedt och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Elina Uebel.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Elina Uebel  
Föredragande