

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 föreskrifter om arbetsplatsens utformning

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Förslaget till föreskrifter innebär en sammanslagning av föreskrifterna om arbetsplatsens utformning (AFS 2009:2), om arbete i stark värme (AFS 1997:2), om arbete i kylda livsmedelslokaler (AFS 1998:2) och om skyltar och signaler (AFS 2008:13) samt förtydliganden av arbetsmiljölagen (1977:1160) vad avser byggherrens, projektörens och byggarbetsmiljösamordnares ansvar. Flera tidigare allmänna råd har fått föreskriftstatus.

Enligt Arbetsmiljöverket är de viktigaste förändringarna i förhållande till gällande föreskrifter:

- Föreskrifternas struktur
- Ändring av definitioner
- Krav på byggherrars, byggarbetsmiljösamordnares och projektörers ansvar för bruksskedet
- Ändringar i tillämpningsområdet
- Upphävande av kravet på maximal koldioxidhalt och införande av krav på uteluffflöde
- Skärpta krav på tillgänglighet
- Ändrat krav på kontroll av ventilationssystem
- Rutiner för förebyggande av brand samt nytt krav på utrymningsövningar vid behov
- Nytt krav på att arbetsplatser ska vara utrustade med de brandredskap som behövs
- Upphävande av krav på väntrum och överliggningsrum
- Ändrat krav på att varumottag ska ha tak
- Flyttning av bestämmelser om ställage
- Ändring av krav på lufthastighet i dragskåp
- Upphävande av föreskrifter om arbete i kylda livsmedelslokaler
- Generellt krav på avkörningsskydd där risk finns
- Krav på tillfällig utrymningsplats

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

De ursprungliga föreskrifterna om arbetsplatsens utformning tillkom år 2000 och var då en sammanslagning av sex olika föreskrifter. Sammanslagningen medförde att föreskrifterna om arbetsplatsens utformning blev svåröverskådliga, bland annat på grund av att ingen nämnvärd

strukturell eller språklig översyn genomfördes vid det tillfället och inte heller vid en senare revidering år 2009. Arbetsmiljöverket anger att flera av de ursprungliga bristerna därför återstår.

Sedan de nuvarande föreskrifterna om arbetsplatsens utformning började gälla, har vidare vissa förhållanden på arbetsmarknaden förändrats. Det har bland annat blivit vanligare med distansarbete, långa underentreprenörskedjor, utländsk arbetskraft, inhyrd arbetskraft och osund konkurrens i arbetslivet. Riskerna för hot och våld har ökat inom många arbeten och det finns ett stort tryck på ökad tillgänglighet.

Sammantaget konstaterar Arbetsmiljöverket att föreskrifterna behöver arbetas om från grunden. Verket bedömer att ändringarna kommer medföra färre olyckor och färre sjukdomsfall på grund av arbetsplatsens utformning och således färre och kortare sjukskrivningar. Detta leder till minskade kostnader för företag, individer och samhället i stort.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Arbetsmiljöverket anger att bibehållandet av befintliga bestämmelser innebär att man inte kommer tillrätta med de strukturella och språkliga brister som finns och att ingen anpassning till nya förhållanden på arbetsmarknaden görs.

Arbetsmiljöverket anger vidare att alternativa lösningar till reglering genom föreskrifter inte heller är aktuella eftersom de föreslagna föreskrifterna genomför hela eller delar av flera EU-direktiv (se nedan).

Regelrådet har, för att fördjupa sin förståelse för ärendet, varit i kontakt med några branschorganisationer för att ta del av deras syn på förslaget. I det sammanhanget har Regelrådet erfarit att det finns en uppfattning hos branschen att de nya föreskrifterna innebär flera fall av dubbelreglering, både i förhållande till Arbetsmiljöverkets egna föreskrifter (exempelvis gällande buller, kontroll och underhåll av nödduschar och ögonspolningsutrustning, ensamarbete och skydd mot hot och våld) och andra myndigheters regelverk såsom Boverket, Diskrimineringsombudsmannen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (exempelvis tillgänglighetskrav och brandskydd).

Regelrådet gör följande bedömning. Att alternativa lösningar till reglering genom föreskrifter inte skulle vara aktuellt framstår enligt Regelrådets uppfattning som något motsägelsefullt, i alla fall när det gäller bestämmelserna om arbete i stark värme och kylda livsmedelslokaler. På det området har verket angett att det inte finns någon EU-reglering. Det framgår inte heller i övrigt helt tydligt vilka alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd det finns till de olika förslagen. Det gäller till exempel att lyfta allmänna råd till föreskriftsstatus. Att göra så är en begränsning av företagets handlingsutrymme och kan medföra kostnader som inte motiveras. Det hade vidare varit önskvärt se en tydligare beskrivning av förekommande överlappningar och eventuella dubbelregleringar i syfte att utvärdera om vissa bestämmelser skulle kunna utelämnas från detta förslag till föreskrifter.

Arbetsmiljöverket anger att flertalet arbetsgivare i flertalet företag följer allmänna råd eller praxis som överensstämmer med de föreslagna föreskrifterna. Regelrådet anser att om det inte finns några större problem i dessa avseenden borde Arbetsmiljöverket tydligare motivera varför det är nödvändigt att införa nya reglerna.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Arbetsmiljöverket skriver att de föreslagna föreskrifterna inte strider mot berörda direktiv (ramdirektiv 89/391/EEG för främjande av förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet och underliggande 20-tal särdirektiv, däribland direktiv 89/654/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa på arbetsplatsen och direktiv 92/58/EEG om minimikrav beträffande varselmärkning och signaler för hälsa och säkerhet i arbetet), eller mot övrig EU-rätt. Arbetsmiljöverket hänvisar särskilt till art. 118a i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen om att rådet genom direktiv ska fastställa minimikrav i syfte att trygga en högre skydds nivå för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Verket hänvisar bl.a. till proportionalitetsprincipen och anser att åtgärderna är nödvändiga för att uppnå ändamålen och står i rimlig proportion till de kostnader och andra följder som de kan orsaka för arbetsgivaren. Verket skriver vidare att inga av de föreslagna reglerna är diskriminerande enligt artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och att de föreslagna reglerna om tillgänglighet har som syfte att ytterligare motverka diskriminering beroende på funktionsnedsättning.

Gällande föreskrifter om arbetsplatsens utformning genomför direktiv 89/654/EEG. Detta direktiv ställer högre krav på arbetsplatser som tagits i bruk, ändrats eller byggts om efter 31 december 1992 än krav som ställs på äldre arbetsplatser. Arbetsmiljöverket har dock bedömt att den högre kravnivån är den som generellt bör gälla på alla arbetsplatser oavsett byggnadsår.

Direktiv 92/58/EEG om minimikrav beträffande varselmärkning och signaler för hälsa och säkerhet i arbetet är genomförda genom föreskrifterna om skyltar och signaler (AFS 2008:13).

De nu föreslagna ändringarna bedöms av Arbetsmiljöverket inte påverka genomförandet av direktiven.

Det finns dock inga direktiv som specifikt behandlar arbete i stark värme och arbete i kyllda livsmedelslokaler.

Regelrådet konstaterar att Arbetsmiljöverket gör bedömningen att den högre kravnivån i det svenska genomförandet av direktiv 89/654/EEG är rättfärdigad. Däremot förs inget resonemang kring huruvida eller i vilken utsträckning detta är relevant även för direktiv 92/58/EEG. Arbetsmiljöverket hävdar att föreskrifterna inte står i strid med direktiven eller EU-rättens proportionalitetsprincip.

Regelrådet har erfarit att det finns en uppfattning hos branschorganisationer att även andra delar av föreskriftsförslaget utgör reglering som går längre än vad de aktuella EU-rättsakterna kräver som minimum och som branschföreträdare anser strider mot proportionalitetsprincipen. Det gäller framför allt artiklarna 8 och 20 i EU-direktiv 89/654/EEG (dagsljus och belysning resp. tillgänglighet).

Eftersom det därmed, såvitt Regelrådet kan förstå, inte är entydigt i vilken mån förslaget överensstämmer exakt med det som EU-rätten kräver som minimum hade det varit motiverat med en tydligare redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten där just eventuella mer långtgående nationella krav framgått tydligt. Om det är förslagsställarens uppfattning att förslaget i sin helhet direkt motsvarar vad EU-rätten kräver borde i sådant fall detta ha angetts och motiverats tydligare. Det är vidare så att det finns förslag som inte följer av EU-rätten utan motiveras utifrån nationella målsättningar. Gränsdragningen mellan nationellt motiverade kravnivåer och kravnivåer som direkt följer av EU-rätten är enligt Regelrådets uppfattning överlag inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att förslagets redovisning av överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det finns i förslaget till föreskrifter inget föreslaget datum för ikraftträdande. Arbetsmiljöverket anger dock att tidpunkten för ikraftträdande av tillgänglighetsreglerna kan komma att förlängas.

Arbetsmiljöverket skriver att en extern kommunikationsplan är upprättad samt att särskilda informationsinsatser för tillgänglighetsreglerna kan behövas.

Regelrådet gör följande bedömning. Arbetsmiljöverket har varken föreslagit något ikraftträdandedatum eller redovisat vilka överväganden man eventuellt gjort om olika tider för tidpunkt för ikraftträdande. Detta är en väsentlig brist. Med anledning av de omfattande förändringar som föreslås hade Regelrådet sett det som önskvärt med större tydlighet avseende informationsinsatser, särskilt vad gäller småföretag. Befintlig beskrivning om informationsinsatser är dock tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Föreskrifterna om arbetsplatsens utformning är övergripande och berör de allra flesta företag och sysselsatta personer i Sverige. Utifrån statistik från SCB uppges att totalt antal berörda företag uppgår till 1 177 761 företag. Dessa är uppdelade per storlek och efter huruvida de är offentligt eller privat ägda, svenskt eller utlandsägda. Förslaget berör även de som arbetar med planering och byggnation av arbetsplatser, som exempelvis konsulter, projektörer och byggherrar. Det framgår inte av konsekvensanalysen om de senare ingår i de beräknade företagen ovan, vilket hade varit önskvärt.

I konsekvensutredningens kapitel 2.2 anges att 1 177 761 företag är berörda i olika utsträckning. Det är dock endast för dokumentation av skärpta tillgänglighetskrav som det uppskattas att ca 165 000 företag berörs (hälften av alla företag som har anställda) samt för dokumentation av utrymningslarm där det uppskattas att ungefär 100 000 företag berörs (företag som har fler än fyra anställda). Det anges att 90% av alla arbetsplatser som behöver göra en obligatorisk ventilationskontroll kommer att göra en besparing. Det framgår emellertid inte hur många företag som berörs av obligatorisk ventilationskontroll. För de andra kraven finns inte några uppskattningar av antal berörda företag eller resonemang kring deras storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att remissen innehåller övergripande statistik om företag som kan beröras av förslaget i olika utsträckning. Det är dock inte tydligt hur många som berörs av förslagets olika delar. I motiveringen till föreslagna ändringar nämns bland annat ändrade förhållanden på arbetsmarknaden, såsom att det blivit vanligare med långa underentreprenadskedjor, utländsk och inhyrd arbetskraft och hot och våld. Regelrådet anser att redovisningen av antal berörda företag utifrån dessa faktorer hade kunnat beskrivits bättre. När det gäller branschtillhörighet och storlek finns också vissa övergripande uppgifter. Eftersom det, såvitt Regelrådet kan förstå, tydligt kan finnas skillnader mellan hur olika delar av förslaget påverkar olika branscher och företag av olika storlek borde denna information ha kopplats tydligare till de olika delarna av föreskriftsförslaget.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Arbetsmiljöverket bedömer att ändringarna medför en total minskning av de administrativa kostnaderna för arbetsgivare med ungefär 112 miljoner kronor per år och en ökning av desamma med ungefär 116 miljoner kronor första året. Minskningarna rör kontroll av ventilationssystem och ökningarna tillgänglighetskraven och dokumentation av kontroll av utrymningslarm.

De övriga regeländringarna bedöms inte ge några kostnadsförändringar. Detta gäller t.ex. kraven på byggherrar, byggarbetsmiljösamordnare och projektörer, där det hävdas att de nya föreskriftskraven endast preciserar befintliga krav i arbetsmiljölagen. Detta gäller även förslaget om kontroll av säkerhetsbänkar och dokumentation av kontrollen som är ett nytt krav, men som Arbetsmiljöverket uppger sker redan idag. Detsamma gäller krav på arbetsgivaren att säkerställa att det finns rutiner för förebyggande av brand och utrymningsövningar. Här anger verket att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap allmänna råd riktade till fastighetsägare är väl etablerade och till största delen redan följs av arbetsgivare.

Avseende kraven på brandredskap konstateras att de allmänna råd om brandskydd utgivna av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap till stor del följs, men att kravet för ett fåtal arbetsgivare innebär kostnader att införskaffa och underhålla brandredskap. Ingen uppskattning av denna kostnad görs och inte heller någon beräkning av vilka dessa fåtal företag är.

Kravet på tak som skydd mot väder och vind utvidgas från att gälla lastkajer till alla varumottag som finns utomhus. Inte heller detta bedöms medföra några kostnader med hänvisning till att det redan idag finns generella bestämmelser om skydd mot väder och vind. Samma resonemang förs kring utvidgning av kravet på avkörningsskydd vid lastkajer till alla kanter där det finns risk för att fordon eller gods störtar ned.

För kraven om avkörningsskydd respektive larm för risk vid instängning utvidgar man tillämpningsområdet, men Arbetsmiljöverket säger sig ha svårt att bedöma vilka andra arbetsplatser än de redan idag reglerade som kan komma att omfattas.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att utvidgning av tillämpningsområdet bör motiveras. Även om det finns svårigheter för Arbetsmiljöverket att avgöra vilka andra arbetsplatser som påverkas av utvidgade krav på avkörningsskydd så blir följderna av att en bedömning inte görs att det blir omöjligt att bedöma konsekvenserna för berörda företag. Om verket hade angett vad svårigheterna består i och vilka försök som eventuellt har gjorts för att klargöra effekterna, skulle även en sådan kompletterande information ha förbättrat konsekvensutredningens transparens.

Regelrådet har vidare svårt att se att inget av de övriga förslag utöver de tre som kostnadsberäknats skulle medföra några betydande kostnader för företagen. Regelrådet har också uppmärksammat på att flera ändringsförslag som kan medföra betydande kostnader för företag inte ingår i konsekvensanalysen. Exempel på detta är arbete i stark värme, de nya bestämmelserna om dagsljus och utblick samt om skydd mot våld och hot.

Arbetsmiljöverket konstaterar att de föreslagna ändringarna i föreskrifterna kan beröra olika typer av företag olika mycket. Arbetsmiljöverket anger vidare att flertalet arbetsgivare i flertalet förslag redan följer allmänna råd eller praxis som överensstämmer med de föreslagna föreskrifterna. Regelrådet

finner att då verket ändå anser det nödvändigt att reglera kan det antas att det är någon typ av arbetsgivare som inte uppfyller de föreslagna kraven.

Regelrådet anser att Arbetsmiljöverket borde ha genomfört en analys av effekter ur ett småföretagarperspektiv för de olika ändringarna, inte minst med anledning av att den absoluta majoriteten av företag som omfattas av reglerna är små företag.

Regelrådet finner sammantaget redovisningen av konsekvenser för företagens kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Arbetsmiljöverket anger att eftersom kostnaderna för förslagen bedöms bli obetydliga, bedöms även påverkan på konkurrensförhållandena bli obetydlig.

Regelrådet finner att då det kan ifrågasättas om kostnaderna blir obetydliga kan det också ifrågasättas att konkurrensförhållanden inte skulle påverkas.

Regelrådet finner därför redovisningen av reglernas påverkan på konkurrensförhållandena bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Arbetsmiljöverket anger att föreskrifterna förenklar och förtydligar gällande regelverk.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har erfarit via de kontakter som tagits med branschorganisationer att i synnerhet små företag kan ha svårt att förstå och följa de nya reglerna. Det är inte möjligt för Regelrådet att avgöra vilken av dessa uppgifter som bäst överensstämmer med den verkliga situationen. Att det finns uppfattningar som är motstridiga medför emellertid i sig att Arbetsmiljöverket borde ha utvecklat och motiverat sin bedömning.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns ingen redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Arbetsmiljöverket konstaterar endast att små företag kan komma att behöva särskild vägledning när det gäller de föreslagna kraven på bedömning av tillgänglighet och dokumentation av behövliga åtgärder.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom alla berörda företag anges kunna komma att beröras av förslaget i varje fall till någon del och eftersom en mycket stor andel av alla berörda företag är små, är en redovisning av om särskilda hänsyn tagits till små företag nödvändig. Om det finns skäl till att särskilda hänsyn till små företag inte kan eller enligt förslagsställarens uppfattning inte bör tas, ska det anges och motiveras. När sådan information i stort sett saknas är konsekvensutredningen ofullständig i det avseendet.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att ambitionen att förenkla, förtydliga och anpassa lagstiftningen är eftersträvansvärd. Regelrådet anser dock att konsekvensutredningen är bristfällig i flera avseenden. Det är exempelvis anmärkningsvärt att inte fler förslag till författningsändringar som kan antas medföra kostnader för företag är inkluderade i konsekvensbeskrivningen. Regelrådet anser att redovisningen av eventuella överlappningar med andra regelverk borde ha beskrivits tydligare, liksom det nationella genomförandet av EU-direktiv. Redovisningen av förslagets konsekvenser borde i större utsträckning satts i relation till de faktorer som anges som motivering till förslagen och beskrivningen av antal berörda företag kunde ha varit mer utförlig. Regelrådet anser vidare att bedömningar om att förslagen inte innebär några betydande kostnader borde motiverats tydligare. Avsaknaden av en redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är också en väsentlig brist.

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 13 mars 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Lennart Renbjerg och Marie-Louise Strömngren.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Claes Norberg
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande