



Enheten för användarregler
Niclas Nyberg, 010-730 90 00
arbetsmiljoverket@av.se

Konsekvensutredning av förslaget till ändring av Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:11) om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning - säker användning



Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund.....	4
3. Beskrivning av problemet	6
3.1 Olycksstatistik.....	6
4. Bemyndiganden och svenska arbetsmiljöregler.....	8
5. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	10
5.1 Redovisning av lösningar från våra grannländer	11
6. Vilka som berörs av regleringen.....	14
6.1 Pannoperatörer	14
6.2 Swedac och certifieringsorganen.....	16
7. Beskrivning av förslagen och deras konsekvenser	17
Beskrivning av förslagen.....	17
7.1 Alternativ 1 - låta kraven om ackrediterad certifiering träda i kraft	17
7.2 Alternativ 2 - upphäva bestämmelserna om certifiering av pannoperatörer	21
7.3 Alternativ 3 - låta bestämmelser som gällde för pannoperatörer innan AFS 2017:3 fortsätta att gälla	22
7.4 Alternativ 4 - skapa ett nytt regelverk	23
7.5 Det föreslagna regleringsalternativet.....	23
8. Tidpunkten för ikraftträdande.....	29
9. Informationsinsatser	30



1. Sammanfattning

Arbetsmiljöverket utkom 2017 med nya regler om certifiering för pannoperatörer. Syftet med Arbetsmiljöverkets bestämmelser om ackrediterad certifiering var att förenkla för företagen så att det skulle bli tydligare vilken dokumentation som behövdes för att uppfylla kraven i författningen. Samtidigt begränsades utbildningskravet till att omfatta enbart en av de pannoperatörer som övervakar en panna istället för att alla pannoperatörer som övervakar samma panna skulle behöva genomgå en certifiering.

Efter en samlad bedömning av de kontakter Arbetsmiljöverket har haft med arbetsmarknadens parter, branschorganisationer och andra intressenter har Arbetsmiljöverket beslutat att se över bestämmelserna om ackrediterad certifiering av pannoperatörer.

Arbetsmiljöverket bedömer att bestämmelserna om certifieringen i praktiken inte har lett till några förbättringar i säkerheten vid övervakning av pannor. Någon nämnvärd skillnad i olycksstatistiken kan inte utläsas efter det att en del av pannoperatörerna certifierats. Därför föreslår Arbetsmiljöverket att certifieringskravet ersätts av specifika kunskapskrav enligt förslaget i denna konsekvensutredning. Det nya förslaget innehåller alternativa sätt att visa att kunskapskraven är uppfyllda.



2. Bakgrund

Arbetsmiljöverket tog fram nya föreskrifter för användning och kontroll av trycksatta anordningar 2017. Syftet med författningen var att förebygga ohälsa och olycksfall vid viss användning av trycksatta anordningar genom att precisera och komplettera Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2006:4) om användning av arbetsutrustning. Författningen innehåller även bestämmelser för ackrediterad certifiering av pannoperatörer.

Skillnaden mot de tidigare bestämmelserna i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2002:1) om användning av trycksatta anordningar samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna är att kravet på dokumenterad kunskap skärptes från att pannoperatörer skulle ha den utbildning som behövdes för att en säker drift skulle kunna upprätthållas, till att kunskaperna hos minst en av operatörerna skulle visas genom certifiering av ett ackrediterat certifieringsorgan. Certifieringen sker i enlighet med standarden EN-ISO 17024.¹ Syftet med ändringen var enligt konsekvensutredningen² att pannoperatörernas grundläggande teoretiska kunskaper skulle säkerställas genom ett certifieringssystem. Ett certifieringssystem genom ett ackrediterat certifieringsorgan skulle skapa enhetlighet för utbildningskravet och förenkla bedömningen av kunskapen hos pannoperatörerna. Kravet på kunskap för de som övervakar pannor hade däremot funnits redan tidigare. Detsamma gäller kravet på dokumentation av kunskapen.³

AFS 2017:3 trädde i kraft den 1 december 2017, men kraven på certifiering för övervakning av pannor i kategori 1 och 2 skulle börja tillämpas först

¹ Bedömning av överensstämmelse – Allmänna krav på organ som certifierar personer (ISO/IEC 17024:2003).

² Konsekvensutredning avseende förslag till nya föreskrifter för användning och kontroll av trycksatta anordningar, Arbetsmiljöverket, 2017, dnr 2014/101839.

³ 13 § i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2002:1) om användning av trycksatta anordningar samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna.



efter tre år, det vill säga den 1 december 2020. För övervakning av pannor i kategori 3 och 4 skulle bestämmelserna om certifiering börja tillämpas fem år efter ikraftträdandet, det vill säga den 1 december 2022.

Med anledning av coronapandemin beslutade Arbetsmiljöverket att skjuta upp tillämpningsdatumet av bestämmelserna för pannorna i kategori 1 och 2, så att de istället skulle börja tillämpas den 1 december 2022.⁴

Efter synpunkter från branschorganisationer och andra aktörer med intresse i frågan⁵ beslutade Arbetsmiljöverket att se över bestämmelserna för övervakning av pannor i alla kategorier. Datumet för ikraftträdande har därefter skjutits fram ytterligare en gång så att det nu gällande datumet är den 1 december 2025.⁶

Från och med den 1 januari 2025 ersätts AFS 2017:3 av Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:11) om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning – säker användning. Reglerna för trycksatta anordningar i AFS 2017:3, inklusive kraven på certifiering återfinns i 9 och 10 kap. i AFS 2023:11.

⁴ Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2020:10) om ändring i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (2017:3) om användning och kontroll av trycksatta anordningar.

⁵ Svenskt Näringsliv, Gröna Arbetsgivare, LO och GK facken, SKKF krematorieförbundet Museiföreningar och Energiföretag.

⁶ Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2022:2) om ändring i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (2017:3) om användning och kontroll av trycksatta anordningar.



3. Beskrivning av problemet

Kravet på certifiering av pannoperatörer har mött kritik. Efter kommunikation med arbetsmarknadens parter och certifieringsorganen⁷ kan Arbetsmiljöverket konstatera att bestämmelserna om ackrediterad certifiering av pannoperatörer i praktiken gett annat resultat än vad som var avsett. Ungefär hälften av pannoperatörerna som skriver kunskapsprovet måste genomgå ett nytt prov. Det har också förekommit indikationer på varsel om uppsägning till följd av att pannoperatörer inte klarar det teoretiska provet trots mångårig erfarenhet. Certifieringen har också blivit dyrare än vad som beräknats i konsekvensutredningen 2014/101839. Det finns därför grund för att se över bestämmelserna för certifiering av pannoperatörer.

3.1 Olycksstatistik

Statistiken över tillbud⁸ och olyckor som involverar pannanläggningar visar att antalet tillbud och olyckor i pannanläggningar som rapporterats till Arbetsmiljöverket under åren 2012–2022 varierar. För 2023 kan

⁷ Begäran om ändring 2022/029210-1, Skrivelse angående regler 2022/029210-2, Möte regeringskansliet 2022/029210-3, Mötesanteckningar samverkansmöte SvN 2022/029210-4, skrivning fr certifieringsorgan 2022/029210-5, Skrivelse_AV_Swetic 2022/029210-9, Utredning kravet på certifiering Trinovo 2022/029210-10, SKKF brev till arbetsmiljöverket, Samverkan MRO 2023/026597-2, Skrivelse Swetic 2023/034763.

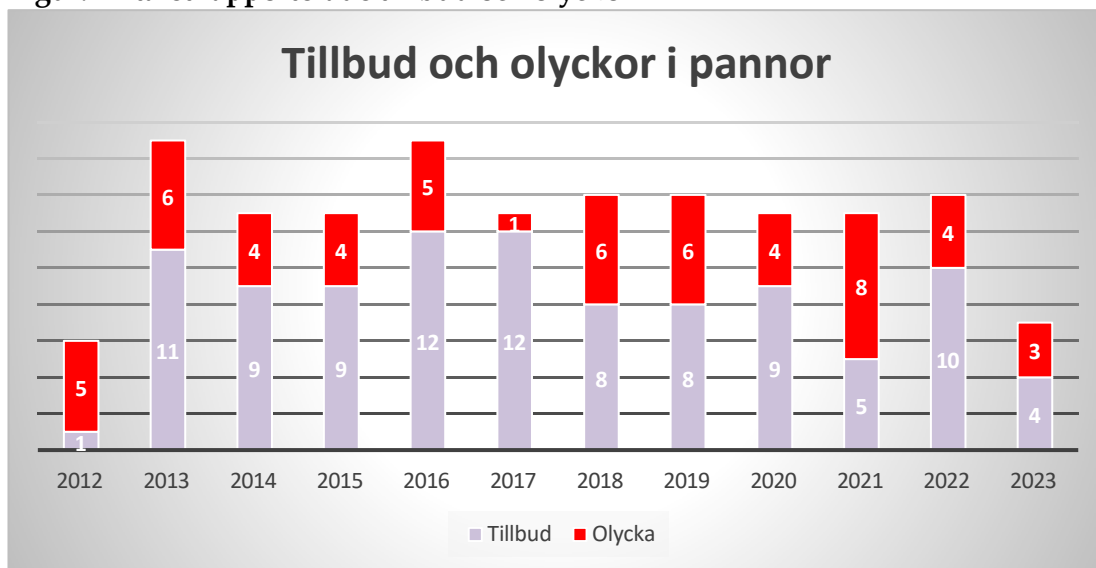
⁸ Enligt 3 kap. 3 a § arbetsmiljölagen (och 2 § arbetsmiljöförordningen) ska arbetsgivaren underrätta Arbetsmiljöverket om dödsfall eller svårare personskada. Samma gäller om olycka som drabbat flera arbetstagare samtidigt och om tillbud som inneburit allvarlig fara för liv och hälsa.

Ett tillbud är en oplanerad eller oönskad händelse eller situation, dvs. en avvikelse från det normala händelseförloppet i ett arbetsmoment, som kunnat leda till ohälsa, sjukdomsfall eller olycksfall men ingen kom till skada. Allvarliga tillbud är händelser som i sig innebär stor fara för ohälsa eller olycksfall. Det är endast allvarliga tillbud och olyckor som ska anmälas till Arbetsmiljöverket.



Arbetsmiljöverket redovisa endast anmälningar som inkommit till oss under det första halvåret.⁹

Figur: Antalet rapporterade tillbud och olyckor



Källa: Arbetsmiljöverket

Antalet olyckor i pannor har varierat under åren, från sex anmälda olyckor år 2012 till som högst 17 anmälda olyckor år 2016. Fram till juni månad år 2023 kan Arbetsmiljöverket se att det kommit in sju anmälningar om olyckor till Arbetsmiljöverket.

⁹ Tillbud och olyckor i pannanläggningar som beror på andra faktorer t.ex. lyft av utrustning till pannanläggning har filterats bort för att enbart visa händelser som kunnat förutses eller förebyggas med certifikat.



4. Bemyndiganden och svenska arbetsmiljöregler

Arbetsmiljöverkets bemyndigande att utfärda dessa föreskrifter återfinns i 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

I 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160), AML ställs följande krav: *"Arbetsgivaren skall se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, och att arbetstagaren upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Arbetsgivaren skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet. Arbetsgivaren skall se till att endast arbetstagare som har fått tillräckliga instruktioner får tillträde till områden där det finns en påtaglig risk för ohälsa eller olycksfall."*

Enligt arbetsmiljölagen gäller alltså kravet på behövlig utbildning för alla arbetstagare i Sverige. Kravet är emellertid mycket allmänt. Riskerna vid felaktig övervakning av pannor är däremot mycket allvarliga och det är därför lämpligt att ställa specifika kunskapskrav för att minska dessa risker.

Tidigare reglerades övervakningen av pannanläggningar genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2002:1) om användning av trycksatta anordningar. Enligt 13 § i den numera upphävda författningen ställdes krav på kompetens hos de som övervakar pannanläggningar. Redan då skulle driftpersonalens förmåga att svara för säkerheten i en pannanläggning vara dokumenterad. Vidare ställdes krav på att personalen skulle ha den utbildning och ha fått de instruktioner som behövdes för att en säker drift skulle kunna upprätthållas. Vid förändringar av anläggningens driftsätt skulle pannoperatörer instrueras.

I 10 kap. 30 § AFS 2023:11 enligt dess lydelse den 15 september 2023 föreskrivs att arbetsgivaren ska se till att kompetensen hos minst en av de som deltar i övervakningen av en panna i klass A eller B har bedömts



överensstämma med kraven för pannoperatör i bilaga 8. Bedömningen ska vara utförd av ett certifieringsorgan. Arbetsgivaren ska dessutom se till att pannoperatören får de kompletterande kunskaper och färdigheter som drift av den specifika pannan kräver.

Skillnaden mellan bestämmelserna i AFS 2002:1 och AFS 2023:11 är alltså att kompetensen enligt AFS 2023:11 ska vara bedömd av ett certifieringsorgan i enlighet med kraven i bilaga 8 i författningen.¹⁰ Där framgår också att kunskaperna ska redovisas genom ett teoretiskt prov vid certifiering av kompetensen.

Vidare krävde AFS 2002:1 att alla pannoperatörer som övervakade en panna hade rätt kompetens för uppdraget. AFS 2017:3 införde krav på certifiering, som innebar att minst en av pannoperatörerna som övervakade en panna skulle vara certifierad enligt författningen.

¹⁰<https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/foreskrifter/anvandning-och-kontroll-av-trycksatta-anordningar-afs2017-3.pdf>



5. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

EU-rätten innehåller regler som är tillämpliga på pannoperatörer. Direktivet om arbetsutrustning¹¹ innehåller minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet. En arbetsutrustning enligt direktivet är varje maskin, apparat, verktyg eller installation som används i arbetet.

Artikel 9 i direktivet om arbetsutrustning innehåller följande krav:

Utöver vad som sägs i artikel 12 i direktiv 89/391/EEG, ska arbetsgivaren vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

- a) de personer, som ska använda en arbetsutrustning, ska få tillräcklig utbildning, som också behandlar alla de risker som kan vara förknippade med användningen av arbetsutrustningen,*
- b) de personer, som nämns i artikel 6 b, ska få den särskilda utbildning som behövs."*

I direktivet finns alltså krav på tillräcklig utbildning för hantering av utrustning. Däremot finns ingen reglering på vad utbildningen ska innehålla eller några krav på certifiering av utbildningen.

Artikel 6 i direktivet om arbetsutrustning innehåller krav på arbetsutrustning med speciella risker:

"När användningen av arbetsutrustning kan medföra en speciell risk för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, ska arbetsgivaren vidta de åtgärder som behövs så att

- a) endast de personer som har till uppgift att sköta arbetsutrustningen, får använda den,*

¹¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/104/EG av den 16 september 2009 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (andra särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG).



b) de personer som tas i anspråk vid reparation, ändring, service och underhåll är särskilt utsedda för detta.”

Trycksatta anordningar är ett exempel på arbetsutrustning och användning av dem kan innebära särskilda risker. I direktivet om arbetsutrustning finns inga särskilda bestämmelser för just trycksatta anordningar.

Direktivet om arbetsutrustning är ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att nationella krav med mer långtgående skydd för arbetstagare är tillåtna. Certifieringskrav är ett exempel på en sådan bestämmelse, som går längre än de minimiregler av arbetsmiljöskydd som skett på EU-nivå. Kravet måste däremot fortfarande vara proportionerligt i EU-rättslig mening.¹²

5.1 Redovisning av lösningar från våra grannländer

Arbetsmiljöverket har via EU kommissionens yrkesinspektörskommitté (*Senior Labour Inspectors' Committee, SLIC*) begärt in information om hur andra EU-länder har lagstiftat om krav på pannoperatörers kunskaper.¹³

Följande frågor ställdes:

1. Finns det i nationella bestämmelser krav på specialkunskaper eller utbildning för pannoperatörer?
2. Finns det krav på ett kunskapsprov eller andra procedurer för att certifiera en operatör?
3. Beror tillämpningen av kraven på en effektgräns (kW) för utrustningen i din medlemsstat?
4. Är kraven kopplade till en europeisk standard? Ja/Nej.

¹² Proportionalitetsprincipen är en allmän princip inom EU-rätten, som kan återfinnas bland annat i EU-domstolens mål 11/70 - Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.

¹³ I Arbetsmiljöverkets diarium finns en sammanställning av svaret med diarienummer 2022/029210-11.



5. I fall ja, vilka standard(er)?¹⁴

Arbetsmiljöverket har valt att redovisa svaren från våra närmaste grannländer, eftersom deras regelverk ofta påminner om det svenska:

- I Danmark får arbete med pannor i kontrollklass A och B endast utföras av personer som innehar utökat pannvaktarcertifikat eller har utbildning och erfarenhet motsvarande detta.
- I Finland behöver driftsövervakare för vissa pannanläggningar, utöver tillräcklig sakkunskap, också ha ett kompetensbrev. Ett kompetensbrev krävs om de ång- eller hetvattenpannor som finns i en pannanläggning och som ska registreras har en:
 - sammanlagt effekt på mer än 1 MW, eller
 - ett största tillåtna driftstryck på mer än 10 bar.Det finns fem olika nivåer för kompetensbrev från maskinskötarbrev B till övermaskinmästarbrev. Det behörighetsbrev som krävs beräknas utifrån pannornas tryck och effekt. En person som har en kompetens som är en klass lägre kan utses som övervakare i reserv.
- Norge ställer krav på operatörskompetens för de som sköter pannor med en effekt under 0,5 MW genom utbildning och instruktioner av utbildande företag, som måste vara ackrediterat genom EN-ISO 17024. För pannoperatörer som sköter pannor med en effekt över 0,5 MW ställs krav på 2 års erfarenhet som pannoperatör samt avlagd examen från anordnad

¹⁴ 1. Are there in your national provisions requirements for special skills or education for boiler operators?

2. Do you have requirements for an examination or other procedures in order to certify an operator?

3. Are application of requirements depending on a limit in effect (kW) of the equipment in your Member State?

4. Are the requirements linked to a European standard? Yes/no.
In case yes, which standard(s)?



pannoperatörskurs av verksamhet ackrediterad enligt EN-ISO
17024.

Arbetsmiljöverket kan konstatera att ovanstående grannländer har mer långtgående krav än de som direkt framgår av direktivet om arbetsutrustning. Det svenska regleringsalternativet att ställa krav på ackrediterad certifiering eller kunskapskrav för minst en av de pannoperatörer som övervakar en panna framstår inte som oproportionerligt i jämförelse med regleringarna i de andra nordiska länderna.



6. Vilka som berörs av regleringen

De som berörs av bestämmelserna är främst företagen som i egenskap av arbetsgivare eller inhyrare behöver certifiera pannoperatörer samt certifieringsorganen. Vidare berörs också Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), eftersom de inte längre kommer att ha kvar uppdraget att ackreditera certifieringsorgan för pannoperatörer. Kravet på utbildning är inte i sig ett nytt krav, utan fanns redan innan AFS 2017:3 trädde i kraft. Därför redovisas inte konsekvenserna för utbildningsföretagen.

Förslaget påverkar även certifieringsorganens verksamhet genom att den organisation som skapats för certifiering av pannoperatörer inte längre behövs. Arbetsmiljöverket bedömer att det påverkar certifieringsorganens lönsamhet och att det kan finnas behov av omorganisering av deras verksamheter.

6.1 Pannoperatörer

Pannoperatörer finns i både små och stora organisationer, alltifrån bostadsrättsföreningar, lantbruk och handelsträdgårdar till stora värmeverk. Det finns ingen statistik på antalet pannoperatörer eller uppgifter om huruvida de är anställda eller egna företagare.¹⁵ I konsekvensutredningen till AFS 2017:3 uppskattades antalet pannor i klass A och B till 14 500 stycken.¹⁶ Författningen ställer krav på certifiering av operatörer som sköter pannor. Minst en av de som deltar i övervakningen ska vara certifierad. En operatör kan dock bevaka flera pannor, vilket gör att det är svårt att uppskatta det exakta antalet pannoperatörer som behöver certifieras.

¹⁵ Varken den officiella statistiken (SCB), branschorganisationer eller certifieringsorgan har sådana uppgifter.

¹⁶ Se dnr 2014/101839-11, s. 22.



Något förenklat delas pannorna i AFS 2023:11 in i klass A och B samt kategorierna 1, 2, 3 och 4. Pannoperatörer som certifierats för kategori 1 övervakar pannor i klass A som kan lagra energi i farlig mängd. Pannoperatörer som certifierats för kategori 2 övervakar pannor i klass B som kan lagra energi i farlig mängd. Pannoperatörer som certifierats för kategori 3 övervakar övriga pannor i klass A och de som certifierats för kategori 4 övervakar övriga pannor i klass B.

Antalet utfärdade certifikat av certifieringsorganen

Arbetsmiljöverket har gjort en sammanställning av de pannoperatörer som redan utbildats och certifierats trots att bestämmelserna om certifieringskraven ännu inte trätt i kraft. Uppgifterna kommer från certifieringsorganen. Enligt de uppgifter som kommit till Arbetsmiljöverket har de certifikat som utfärdats hittills följande fördelning:

Antal certifikat

Kategori*	Antal cert.	Andel tot.	Andel godkända vid första prov
Kat 1	4 218	74 %	56,4 %
Kat 2	544	9,5 %	54,5 %
Kat 3	592	10 %	63,1 %
Kat 4	360	6,5 %	67,7 %
Total	5714	100 %	-

*Certifikat utfärdas i fyra olika kategorierna som följer bilaga 2 i AFS 2017:3 och motsvarar pannor i klass A och B.

Det finns alltså sammanlagt 5 714 pannoperatörer som har certifierats av certifieringsorganen i enlighet med kraven i 6 kap. 4 § AFS 2017:3. Bestämmelserna har inte börjat gälla ännu, vilket betyder Arbetsmiljöverket uppskattar att antalet pannoperatörer som skulle behöva certifiering om de aktuella bestämmelserna trädde ikraft är högre. Enligt den ursprungliga konsekvensutredningen uppskattades antalet pannoperatörer till 14 500. Det skulle innebära att cirka 60 procent av



pannoperatörerna fortfarande saknar certifiering. Siffran är dock såsom redan angivits enbart en uppskattning.

6.2 Swedac och certifieringsorganen

Swedac är en statlig myndighet och nationellt ackrediteringsorgan för teknisk kontroll i Sverige. Samtliga certifieringsorgan är ackrediterade av Swedac.¹⁷ Det finns sammanlagt fyra ackrediterade certifieringsorgan för personcertifiering av pannoperatörer i Sverige. Dessa är KIWA Certification AB, DEKRA Industrial AB, P&L Nordic AB och RISE Research Institutes of Sweden AB. Varje certifieringsorgan bedöms ha cirka 2 - 3 årsarbetskrafter som arbetar med personcertifiering av pannoperatörer.

¹⁷ <https://www.swedac.se/om-swedac/>



7. Beskrivning av förslagen och deras konsekvenser

Beskrivning av förslagen

Härunder följer beskrivning av de alternativa lösningar som Arbetsmiljöverket identifierat:

1. Låta bestämmelserna om certifiering av pannoperatörer i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:11) om användning och kontroll av trycksatta anordningar träda i kraft den 1 december 2025.
2. Upphäva bestämmelserna om certifiering av pannoperatörer och därmed inte låta bestämmelserna om certifiering av pannoperatörer i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:11) om användning och kontroll av trycksatta anordningar träda i kraft, utan att heller låta några andra specifika kunskapskrav ersätta dem.
3. Återgå till de tidigare kompetenskraven som gällde för pannoperatörer innan AFS 2017:3 trädde i kraft. De tidigare kunskapskraven fanns i 13 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2002:1) om användning av trycksatta anordningar.
4. Ta fram ett helt nytt regelverk och nya kravnivåer för pannoperatörer.

7.1 Alternativ 1 – låta kraven om ackrediterad certifiering träda i kraft

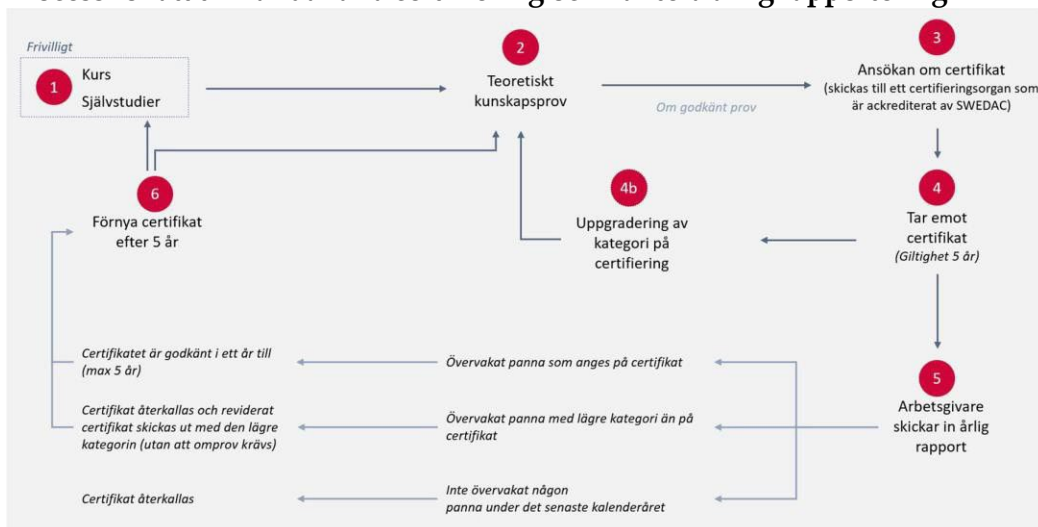
Alternativ 1 är att låta bestämmelserna om certifiering av pannoperatörer i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:11) om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning – säker användning träda i kraft.



En konsekvens av att bestämmelserna träder i kraft är att det uppstår kostnader för företagen, som redovisas nedan. Det har visat sig vara både svårt och dyrt för vissa pannoperatörer att klara av certifieringen, utan att det går att se att säkerheten har ökat.

Trinova Consulting AB har på uppdrag av Näringslivets Regelnämnd (NNR) gjort en studie avseende de kostnader som uppstår för företag vid certifiering av pannoperatörer.¹⁸ Studien baseras på en så kallad standardkostnadsmodell, som går ut på att kartlägga processen för hur företagen arbetar, samt uppskatta vilka resurser som uppstår för att följa bestämmelserna, genom kvalitativa intervjuer.

Process för att tillhandahålla certifiering och hantera årlig rapportering



Källa: Trinova Consulting

Arbetsmiljöverket finner ingen orsak att ifrågasätta processen som Trinova tagit fram. Däremot visar inte studien hur kostnaderna faktiskt beräknats. I studien anges en initial kostnad på 34 483 kronor, men det anges inte hur kostnaden tagits fram. I kostnadsberäkningen har också inräknats kostnaden för själva utbildningen, vilket inte är något nytt krav i AFS

¹⁸ Arbetsmiljöverkets diarienummer: 2022/029210-10.



2017:3, eftersom kunskapskravet fanns redan före AFS 2017:3 trädde i kraft. Den sammanlagda kostnaden för arbetsgivarna har beräknats till 2,37 miljarder kronor för en femårsperiod.

Sammanställning av kostnader för alternativ 1

Arbetsmiljöverket har gjort en kostnadsberäkning av kostnader som uppstår för arbetsgivare i samband med certifiering av pannoperatörer.

Kostnader för pannoperatörers arbetsgivare

En arbetsgivare behöver enligt AFS 2023:11 certifiera minst en av de pannoperatörer som har till uppgift att övervaka en panna.

Tabell: Kostnad i SEK för en arbetsgivare att certifiera en pannoperatör under perioden fem år.

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Kostnad certifiering	4 500				
Kostnad årlig rapportering		1 000	1 000	1 000	1 000
Uppskattad arbetstidskostnad certifiering	2 000				
Uppskattad arbetstidskostnad rapportering		2 000	2 000	2 000	2 000

Enligt certifieringsorganen kostar certifieringsprovet 4 500 kronor. Provet tar en halvdag att genomföra, vilket uppskattas leda till en lönekostnad om 2 000 kronor. Den årliga rapporteringen till certifieringsorganen kostar 1 000 kronor i avgift och tar ca en uppskattningsvis 2 timmar att administrera till en uppskattad lönekostnad om 2 000 kronor. Den sammanlagda kostnaden för en arbetsgivare att certifiera en pannoperatör är 18 500 kr under en femårsperiod.

Arbetsmiljöverket uppskattar att de kostnader som uppstår vid omprov för certifiering är 4 500 kr för certifieringsprovet samt en uppskattad



arbetstidskostnad på 2 000 kr per certifieringstillfälle, det vill säga 6 500 kr per omprov.

Den sammanlagda kostnaden för alla företag som behöver minst en certifierad pannoperatör blir då $14\,500 \times 18\,500 = 268\,250\,000$ kr. För vartannat företag uppstår en extra kostnad om 6 500 för att genomföra ett omprov, vilket sammantaget blir 47 125 000 kr. Totala kostnaden för certifiering blir därför 315 375 000 kr.

5 714 pannoperatörer har redan certifierats. Den sammanlagda kostnaden för dessa är cirka 106 miljoner kr ($5\,714$ pannoperatörer \times 18 500 kronor = 105 709 000 kronor). Om man antar att hälften av dessa har behövt göra ett omprov, har en ytterligare kostnad på 6 500 kronor uppstått för hälften av företagen. Den sammanlagda ytterligare kostnaden blir då 18 570 500 kronor. Det betyder att den sammanlagda kostnaden för certifiering som redan uppstått för arbetsgivarna är 124 279 500 kronor. I konsekvensutredningen för AFS 2017:3 uppskattades kostnaden för en arbetsgivare att certifiera en pannoperatör till 1 500 kr vilket skulle totalt bli 21 750 000 kr.

Branschorganisationen Swetic (*Swedish Association for Testing Inspection and Certification*) gjorde en egen kostnadsberäkning för certifiering av pannoperatörer¹⁹ som pekar på att certifieringskostnaden uppgår till mindre än 10 000 kronor för en 5-årsperiod. Siffran skiljer sig från den som Arbetsmiljöverket räknat fram baserat på kostnader från certifieringsorganen. Swetic har inte uppgett hur beräkningen har tagits fram.

Kostnader för certifieringsorganen

Arbetsmiljöverket har frågat samtliga fyra certifieringsorgan genom deras branschorganisation Swetic vilka kostnader de har haft för att skapa en organisation för certifiering av pannoperatörer och deras årliga kostnad

¹⁹ Diarienummer 2023/034763.



för certifiering. Enbart två av de fyra certifieringsorganen har återkommit med uppskattade kostnader.²⁰ I den kommunikation Arbetsmiljöverket har haft med certifieringsorganen drar Arbetsmiljöverket slutsatsen att det uppstått en initial kostnad för uppbyggnaden av organisationen samt att ackrediteringskostnaden varierar beroende på antalet certifikat som utfärdats. Den initiala kostnaden ligger runt 120 000 kronor och den årliga kostnaden ligger runt 60 000 kronor. Med hänsyn till antalet certifikat som utfärdats och intäkterna för dessa, kan det antas att dessa kostnader blivit täckta genom de avgifter som företagen betalat. Arbetsmiljöverket utgår ifrån att kostnaderna för de två certifieringsorgan som inte har besvarat Arbetsmiljöverkets förfrågan motsvarar åtminstone kostnaderna hos de två företag som har besvarat Arbetsmiljöverkets förfrågan. Antalet berörda knutna till certifieringsprocessen är en till två årsarbetskrafter för respektive certifieringsorgan.

De synpunkter som har inkommit från arbetsmarknadens parter och branschorganisationer, som har pekat på att man anser att det är för svårt och dyrt att klara av certifieringsprovet även om man har en lång praktisk erfarenhet av att övervaka pannanläggningar. En del pannoperatörer med lång erfarenhet av att övervaka pannor har inte klarat av certifieringsprovet. Frågan uppstår därför om det är proportionerligt att kräva certifiering. Certifiering innebär stora kostnader, men Arbetsmiljöverkets statistik visar inte på någon förbättring av säkerheten, trots att en väsentlig andel pannoperatörer numera är certifierade.

7.2 Alternativ 2 – upphäva bestämmelserna om certifiering av pannoperatörer

En alternativ lösning är att upphäva bestämmelserna om ackrediterad certifiering, så att de inte träder i kraft den 1 december 2025. Bestämmelserna skulle inte heller ersättas. Ett sådant alternativ skulle innebära att det inte finns några specifika krav på pannoperatörers kunskaper, utan 3 kap. 2 och 3 §§ AML och 10 § i Arbetsmiljöverkets

²⁰ Diarieförda som 2022/029210-26 för RISE och 2022/029210-27 för P&L Nordic AB



föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete - grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar skulle istället användas som kunskapskrav.

De allmänna bestämmelserna i AML och AFS 2023:1 är generellt utformade, vilket innebär att det kan göra det svårare att utläsa vilka kunskaper som behövs för pannoperatörer. Detta innebär att det blir svårare för arbetsgivaren att avgöra vilka kunskaper som krävs enligt författningarna, samt om deras arbetstagare uppfyller kraven.

Arbetsmiljöverket bedömer dock att en lösning där det inte finns några specifika krav på pannoperatörers kunskaper skulle vara en sänkning av skyddsnivån som skulle kunna innebära en gradvis urholkning av kunskaper och en försämrad säkerhet för operatörer och andra som eventuellt skulle kunna drabbas av en pannolycka.

7.3 Alternativ 3 - låta bestämmelser som gällde för pannoperatörer innan AFS 2017:3 fortsätta att gälla

Ett alternativ är att låta bestämmelser som gällde för pannoperatörer innan AFS 2017:3 åter gälla. Det innebär en återgång till den kravnivå som gällde enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2002:1) om användning av trycksatta anordningar. Enligt 13 § i den numera upphävda författningen ställdes krav på kompetens hos de som övervakar pannanläggningar. Enligt bestämmelsen skulle driftpersonalens förmåga att svara för säkerheten i en pannanläggning vara dokumenterad. Vidare ställdes krav på att personalen skulle ha den utbildning och de instruktioner som behövdes för att en säker drift skulle kunna upprätthållas. Vid förändringar av anläggningens driftsätt skulle pannoperatörer instrueras.

Det här alternativet skulle innebära att Arbetsmiljöverket går tillbaka till de tidigare bestämmelserna som bland annat anger kunskapskrav på alla pannoperatörer och inte enbart en av de som övervakar pannorna, såsom AFS 2023:11 är formulerad. Arbetsmiljöverket anser dock att



kunskapskraven i den gamla författningen inte var tillräckligt specifika, med tanke på de risker övervakning av pannor innebär. Ett system med mer specifika kunskapskrav, men utan krav på certifiering, anser Arbetsmiljöverket vara en bättre väg framåt.

7.4 Alternativ 4 – skapa ett nytt regelverk

Arbetsmiljöverket har vid en genomgång av författningen kommit fram till att certifieringskravet inte har haft önskvärd effekt. Ett certifieringsförfarande är därför, enligt Arbetsmiljöverkets bedömning, inte nödvändigt för att uppnå tillfredställande säkerhet. En återgång till ett regelverk utan specificerade kunskapskrav är dock inte heller lämpligt, enligt Arbetsmiljöverkets bedömning. Ett förfarande som inte innehåller krav på certifiering, men som fortfarande har specificerade kunskapskrav är ett sätt att garantera säkerheten, utan att kraven är för långtgående eller oproportionerliga.

7.5 Det föreslagna regleringsalternativet

Arbetsmiljöverket föreslår att upphäva bestämmelserna om ackrediterad certifiering av pannoperatörer enligt 10 kap. 30 § i AFS 2023:11, som ännu inte trätt i kraft. Arbetsmiljöverket föreslår vidare att införa specifika kunskapskrav, med motivering att den lösningen är den mest proportionerliga utan att riskera säkerheten.

Såsom Arbetsmiljöverket har redovisat ovan, har kraven på ackrediterad certifiering inneburit kostnader för arbetsgivarna som följt bestämmelserna. Konsekvensen av att de nya bestämmelserna inte kommer att träda i kraft innebär därför en konkurrensnackdel för de arbetsgivare som redan certifierat sina pannoperatörer, eftersom dessa har haft kostnader som de andra arbetsgivarna inte har haft, eller kommer att ha. Däremot har de arbetsgivare som redan certifierat sina pannoperatörer ökad förmåga att säkerställa att säker drift kan upprätthållas.



Förslaget får en proportionellt sett större positiv effekt på de mindre företagen under förutsättning att de inte har hunnit certifiera sina pannoperatörer.

Arbetsmiljöverket bedömer att det är lämpligt att specificera kunskapskrav i en ny bilaga 8. Det blir då tydligare vilka kunskapskrav som pannoperatören måste inneha. Kraven bedöms däremot enbart vara en specificering, inte någon kravhöjning. Kraven i bilaga 8 behöver därför inte utredas närmare.

Förslaget har också konsekvenser för certifieringsorganen, eftersom de startat verksamheter för certifiering av pannoperatörer som inte kommer att nyttjas av arbetsgivarna. Däremot innebär förslaget inte någon skillnad i konkurrenshänseende för certifieringsorganen, eftersom alla påverkas lika. Eftersom kravet på kunskap fortsätter att gälla såsom innan, har arbetsgivarna möjlighet att fortsätta använda de utbildningar som skapats. Certifieringsorganens utbildningsverksamhet bedöms därför inte påverkas.

Arbetsmiljöverket ser inte att förslaget får någon ytterligare påverkan än den som beskrivits ovan.

7.5.1 Ändringsförslaget

Arbetsmiljöverkets förslag innebär därför att föreskriva att 10 kap. 30, 31, 43 och 47 §§ samt bilaga 8 i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:11) om arbetsutrustning och personlig skyddsutrustning – säker användning ska ha följande lydelse:



Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>30 § Arbetsgivaren ska se till att kompetensen hos minst en av dem som övervakar en panna i klass A eller B, har bedömts överensstämma med kraven för pannoperatörer i bilaga 8. Bedömningen ska vara gjord av ett certifieringsorgan.</p> <p>Bedömning av ett certifieringsorgan enligt första stycket behövs inte, om pannoperatören har sådana yrkeskvalifikationer, som ska erkännas enligt 10 och 11 §§ i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.</p> <p>Arbetsgivaren ska dessutom se till att pannoperatörerna får de kompletterande kunskaper och färdigheter, som driften av den specifika pannan kräver.</p> <p>31 § En arbetsgivare som låter en pannoperatör övervaka en panna i klass A eller B, ska dokumentera uppdraget.</p> <p>Dokumentationen ska</p> <ol style="list-style-type: none">1. identifiera den pannoperatör som har uppdraget,2. upplysa om vilka uppgifter som ingår i uppdraget, och3. ange hur arbetsgivaren har säkerställt att 30 § är uppfylld. <p>På ett gemensamt arbetsställe ska den samordningsansvariga arbetsgivaren ha rutiner för att säkerställa att den som övervakar en panna har</p>	<p>30 § Arbetsgivaren ska se till att pannoperatörer som övervakar en panna i klass A eller B i enlighet med 27 och 28 §§ har de kunskaper som krävs i bilaga 8. Arbetsgivaren ansvarar för att kunskaperna är dokumenterade.</p> <p>31 § En arbetsgivare som låter en pannoperatör övervaka en panna i klass A eller B, ska dokumentera uppdraget.</p> <p>Av dokumentationen ska det framgå uppgifter som</p> <ol style="list-style-type: none">1. identifierar den pannoperatör som har uppdraget,2. upplyser om vilka uppgifter som ingår i uppdraget, och3. anger hur arbetsgivaren har säkerställt att 30 § är uppfylld. <p>På ett gemensamt arbetsställe ska den samordningsansvariga arbetsgivaren ha rutiner för att säkerställa att den</p>



dokumentation enligt första stycket från sina respektive arbetsgivare.

Arbetsgivaren ska en gång per kalenderår ge certifieringsorganet kopior av det dokumenterade uppdraget, som en bekräftelse av att pannoperatörerna övervakar pannor som motsvarar certifikatens kategori.

Kontroll- och certifieringsorgan

43 § Kontroll enligt 9 kap. 20 och 21 §§ och 10 kap. 34 § ska utföras av organ, som ackrediterats för en sådan kontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, eller den som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land i Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Turkiet.

Certifiering enligt 30 § första stycket ska utföras av ett organ, som ackrediterats för sådan certifiering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, eller den som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land i Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Turkiet.

som övervakar en panna har dokumentation enligt första stycket från sina respektive arbetsgivare.

Kontrollorgan

43 § Kontroll enligt 9 kap. 20 och 21 §§ och 10 kap. 34 § ska utföras av organ, som ackrediterats för en sådan kontroll enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93, eller den som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land i Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Turkiet.



Samarbete med föreskrivande myndighet

47 § Ett kontroll- eller certifieringsorgan som inte är ackrediterat av Swedac och som avser att utföra kontroller eller certifiering enligt föreskrifterna, ska anmäla detta till Arbetsmiljöverket. Ackrediteringsbeviset eller motsvarande bevis som styrker kontroll- eller certifieringsorganets behörighet, ska bifogas till anmälan.

Efter det att Arbetsmiljöverket har bekräftat att anmälan gjorts enligt första stycket, får kontroll- eller certifieringsorganet utföra kontroller eller certifieringar.

Kontroll- och certifieringsorgan som utför kontroller eller certifieringar, ska medverka vid samråd som Arbetsmiljöverket kallar till, och vid dessa möten rapportera utfall av kontroller eller certifieringar.

Bilaga 8 Certifiering av pannoperatörer som ska övervaka panna i klass A eller B

Se bilaga 8 enl. länk:

[Bilaga 8](#)

Samarbete med föreskrivande myndighet

47 § Ett kontrollorgan som inte är ackrediterat av Swedac och som avser att utföra kontroller enligt föreskrifterna, ska anmäla detta till Arbetsmiljöverket. Ackrediteringsbeviset eller motsvarande bevis som styrker kontrollorganets behörighet, ska bifogas till anmälan.

Efter det att Arbetsmiljöverket har bekräftat att anmälan gjorts enligt första stycket, får kontrollorganet utföra kontroller.

Kontrollorgan ska medverka vid samråd som Arbetsmiljöverket kallar till, och vid dessa möten rapportera utfall av kontroller.

Bilaga 8 Kunskapskrav för pannoperatörer som ska övervaka panna i klass A eller B

Pannoperatörer ska ha kunskaper enligt 10 kap. 30 § som innefattar:

1. kunskap om energi, fasomvandling och förhållandet mellan tryck och temperatur,



2. kunskaper om de risker som finns vid start och stopp av en panna,
3. kunskap om en pannas övervaknings- och säkerhetsutrustnings funktion,
4. kunskaper om hur pannoperatören ska agera vid larm, så att denna kan bedöma vilka åtgärder som enligt tillverkarens bruksanvisning bör eller ska vidtas vid säkerhetsrelaterade larm, och
5. kunskap om de nödsituationer som kan uppkomma vid användning av pannor och hur en pannoperatör ska agera vid dessa nödsituationer.

Arbetsgivaren ska dessutom se till att pannoperatörerna får de kompletterande kunskaper och färdigheter som driften av den specifika pannan kräver.



8. Tidpunkten för ikraftträdande

Arbetsmiljöverket anser att det är lämpligt att ändringen träder i kraft samtidigt som AFS 2023:11, det vill säga den 1 januari 2025. Detta behöver inte anges i författningsförslaget, eftersom avsikten är att dessa ska träda i kraft samtidigt med författningen.²¹

²¹ Prop. 1982/83:38 om internationella namnregler, sid. 17



9. Informationsinsatser

Arbetsmiljöverket har under arbetets gång haft kontinuerlig dialog med arbetsmarknadens parter, certifieringsorganen och övriga intressenter. Informationen om ändringsföreskriften kommuniceras till alla intressenter och på av.se.