



Avdelningen för regelarbete och expertstöd
Göran Lundmark, 08-730 94 42

Konsekvensutredning - Revidering av AFS 2006:7

1. SAMMANFATTNING

Arbetsmiljöverkets förslag till revidering av AFS 2006:7, Tillfälliga personlyft med kranar eller truckar, möjliggör arbete med särskilda arbetskorgar, containerkorgar, hängande i containerkranar för montering och demontering av vridlås och annan surring av containrar i samband med lossning och lastning av fartyg. Bedömningen av om sådana arbetskorgar omfattas av EU:s produktdirektiv eller kan vara föremål för nationell reglering är komplex. Arbetsmiljöverket bedömer det dock möjligt att ha nationella regler för utsläppandet på marknaden av sådana arbetskorgar. Förslaget innehåller tekniska krav på kran respektive arbetskorg, användningskrav samt en justering av befintliga besiktningsskrav. Förslaget i sig innebär inte någon inskränkning eller fördyring av verksamheten utan medger nya alternativ.

2. BESKRIVNING AV PROBLEMET OCH VAD MAN VILL UPPNÅ

Bakgrund

Sveriges Hamnar har i skrivelse till Arbetsmiljöverket hemställt om en ändring i föreskrifterna om tillfälliga personlyft med kranar eller truckar (AFS 2006:7) bilaga A, punkt A 5.1 som lyder: "En arbetskorg som är avsedd att användas med en kran skall vara konstruerad för att hängas i kranens krok". Anledningen är att man anser att arbete från arbetskorgar som hängs från containerok på hamnkranar vid arbete med att montera/lossa vridlås (twistlocks) ovanpå containrar vid lastning och lossning av containerfartyg är en vedertagen arbetsmetod som bör få fortsätta att användas.

Som framgår av den följande redogörelsen kan den hemställan som Sveriges Hamnar gjort anses väl motiverad ur säkerhetssynpunkt. Befintliga arbetskorgar får enligt gällande regler användas fram till den 1 juli 2015 men ett tillskott av nya arbetskorgar och utbyte av gamla arbetskorgar är inte möjliga med nuvarande regler.



EU-rättsliga avväganden när det gäller möjlighet att släppa ut produkter på marknaden respektive att använda containerkranar för lyft av personer

En ändring av AFS 2006:7, som tillåter att arbetskorgar avsedda att hänga i containerok får släppas ut på den svenska marknaden, förutsätter att sådana arbetskorgar är undantagna ur maskindirektivets tillämpningsområde. En sådan tolkning är inte helt självklar men Arbetsmiljöverket bedömer att det finns goda förutsättningar att få en sådan tolkning accepterad i samband med en notifiering till kommissionen.

Produktregler, Maskindirektivet och Utbytbar utrustning

Under de senaste 15 åren har den legala tillhörigheten när det gäller arbetskorgar för lyft av personer varit föremål för diskussioner inom Europa. Under det svenska ordförandeskapet år 2001 lade Arbetsmiljöverket, genom den svenska delegationen i rådsarbetsgruppen för det nya maskindirektivet, ett flertal olika förslag för att i tillämpningsområdet till direktivet lösa problemet och klargöra situationen. Det gick dock inte att få någon majoritet för något sådant förslag och rättsläget fortsatte att vara oklart.

För Kommissionen blev problemet så småningom akut genom att de anmälda organen utarbetade riktlinjer för EG-typkontroll av sådan utrustning. Kommissionen tog fram ett förslag till dokument som klargjorde maskindirektivets tillämpningsområde i förhållande till sådan utrustning. Dokumentet diskuterades under ett par år i arbetsgruppen till maskinkommittén och har i en slutlig revidering (WG-2005.46rev 3, Interchangeable equipment for lifting persons and equipment used with machinery designed for lifting goods for the purpose of lifting persons) den 27 juni 2007 godtagits av medlemsstaterna.

Diskussionerna har framför allt gällt i vilket läge sådana arbetskorgar är att betrakta som "utbytbar utrustning". Vilka arbetskorgar omfattas av direktivet och vilka arbetskorgar är utanför direktivets tillämpningsområde? Följande är ett citat ur maskindirektivets tillämpningsområde: "Med "maskin" avses också utbytbar utrustning som ändrar en maskins funktion och som släpps ut på marknaden i syfte att av operatören själv sammansättas med en maskin eller en serie av olika maskiner eller med en traktor, såvida denna utrustning inte är en reservdel eller ett verktyg."

Förutsättningen för att lagligen kunna släppa ut utbytbar utrustning på marknaden är att maskinen som den ska användas med, tillsammans med utrustningen, uppfyller maskindirektivets samtliga grundläggande hälso- och säkerhetskrav. För att kunna släppa ut en arbetskorg som utbytbar utrustning på marknaden måste det alltså finnas en maskin till korgen som är konstruerad, tillverkad och CE-märkt för att lyfta personer. Det är inte tillåtet att släppa ut



utbytbar utrustning i form av personkorgar på marknaden som är avsedd att användas med maskiner som inte är konstruerade och tillverkade för att lyfta personer.

Diskussionerna om huruvida arbetskorgar ska betraktas som utbytbar utrustning eller inte har så småningom koncentrerats till frågan om vad som i definitionen avses med "att av operatören själv sammansättas med en maskin" (på engelska "assembled"). Kommissionens tolkningsdokument har givit exempel både på vad som är att anse som utbytbar utrustning och vad som inte är att anse som utbytbar utrustning. För personkorgar som fästs vid kranarmen på en kran eller i en maskins redskapsfäst anses operatören ha satt samman personkorgen med maskinen och personkorgarna är att anse som utbytbar utrustning som ska CE-märkas enligt maskindirektivet. För personkorgar som hängs i kroken på en kran eller som sätts på gafflarna på en gaffeltruck anses inte operatören ha satt samman personkorgen med maskinen och en sådan personkorg omfattas inte av maskindirektivet som utbytbar utrustning. För den senare typen av personkorgar finns visst utrymme till nationell lagstiftning när det gäller utsläppandet på marknaden av nya produkter. Personkorgar som fästs i en hamnkrans containerok behandlas inte i dokumentet. För närvarande finns heller inga containerkranar som är konstruerade och tillverkade för att lyfta personer.

Maskindirektivet är ett inre marknadsdirektiv enligt den nya metoden som är totalharmoniserat och det finns inte någon möjlighet till nationella avvikelser.

Användningsregler, Direktivet om användning av arbetsutrustning

Arbetsmiljöverkets föreskrifter om användning av arbetsutrustning respektive användning av lyftanordningar och lyftredskap är baserade direktivet om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet, 2009/104/EG.

I direktivets bilaga II, punkt 3.1.2, finns en grundregel som innebär att arbetstagare endast får lyftas med sådan arbetsutrustning och sådana tillbehör som är avsedda för detta. I stycke två finns dock ett undantag från denna grundregel: "Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5 i direktiv 89/391/EEG kan det undantagsvis tillåtas att arbetsutrustning som inte är avsedd för att lyfta arbetstagare används till detta, under förutsättning att lämpliga åtgärder har vidtagits för att garantera säkerheten i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis som föreskriver lämplig övervakning."

Detta undantag från grundregeln är preciserat i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2006:7) om tillfälliga personlyft med kranar eller truckar.



Gränssnitt/konflikt mellan användningsregler och produktregler

För att kunna utnyttja det undantag från grundregeln som finns i AFS 2006:7 måste man använda utrustning som garanterar att man kan arbeta säkert. Sådan utrustning måste lagligt kunna släppas ut på den svenska marknaden enligt nationella regler som motsvarar den nationella lagstiftningen om användning.

AFS 2006:7, Tillfälliga personlyft med kranar eller truckar, trädde i kraft 1 juli 2007. Föreskrifterna preciserar tillåtna undantag från grundkravet att lyft av personer enbart får göras med utrustning som är konstruerad och tillverkad för ändamålet. Föreskrifterna ersatte tidigare föråldrade föreskrifter och renodlade krav på utsläppandet på marknaden av utrustning, användning respektive besiktning. Föreskrifterna innebar också en tydligare anpassning till gällande EU-lagstiftning både när det gällde "inre marknads"-lagstiftning och arbetsmiljölagstiftning. Föreskrifterna är utarbetade i enlighet med den tolkning av maskindirektivets tillämpningsområde som framgår av kommissionens tolkningsdokument och en snäv tolkning av vilka möjligheter som finns till nationell reglering av utsläppandet på marknaden har gjorts utifrån de exempel som klart anger vad som faller utanför maskindirektivets tillämpningsområde.

Arbetsmiljöverkets bedömning i dagsläget är att det förefaller sannolikt att kommissionen och övriga medlemsstater skulle instämma i en tolkning att containerkorgar inte ska betraktas som utbytbar utrustning och att en notifiering av en ändring av nationella regler som tillåter utsläppandet på marknaden av arbetskorgar till containerok inte skulle leda till några invändningar från Kommissionen eller andra medlemsstater.

Befintliga arbetskorgar

Även om inte arbetskorgar till containerok uttryckligen omnämns i tidigare lagstiftning har enligt gällande praxis sådan utrustning använts inom ramen för tidigare lagstiftning och genomgått besiktning av ackrediterade kontrollorgan. En generös övergångstid finns i AFS 2006:7 för sådant som besiktats inom ramen för tidigare lagstiftning som medger att de användas t o m 1 juli 2015. Däremot medger inte reglerna att nya containerkorgar släpps ut på marknaden och genomgår en första besiktning.

Sveriges hamnars hemställan gäller alltså att ändra reglerna så att nya arbetskorgar, avsedda för containerok, nationellt får släppas ut på marknaden och genomgå en första besiktning.



Arbete med lastning och lossning av containers

Arbete på containers i hamnar är ett högriskarbete som uppmärksammats i ett flertal länder och som normalt är svårt att organisera på ett säkert sätt. Containers är dels fästa i fartyget, dels fästa ovanpå varandra med hjälp av så kallade "twist locks", vridlås, som vrids fast i containrarnas hörnlådor. När ett lager containers lyfts bort måste vridlåsen som sitter kvar i nästa lager containers manuellt tas bort innan containeroket kan kopplas till den underliggande containern. Det omvända arbetsförloppet gäller när man lastar fartyget med lager efter lager av containers. Arbetet utförs alltid på höjd med stora fallrisker, obefintliga eller undermåliga tillträdesvägar, utsatt för väder och vind och ofta i ett högt tempo då liggtiden vid kaj är en stor kostnad för rederierna. I stora delen av världen kan man se personal som friklättar på containrarna och arbetar på höjd helt utan skyddsutrustning. I många delar av världen har man arbetat med olika tekniska lösningar för att föra upp personal på toppen av containerlasten. En lösning som tillämpas i vissa länder är en liten sittplats ovanpå containeroket där personal kan följa med upp och hoppa av i samband med att kranen kopplar en container. I vissa utländska hamnar används en liten korg som fästs i containerokets vridlås och hängande i containeroket lyfter upp personal som ovanpå containerlasten, kopplad till ett fallskydd, går ut på lasten och kopplar loss vridlåsen. I Sverige används emellanåt en lösning med arbetskorgar i samma storlek som en container och med ursparingar vid hörnlådorna som medger att man kan ta bort vridlåsen på underliggande containers utan att stiga ur arbetskorgen. Andra arbetskorgar är försedda med utfällbara räcken så att man kan skapa sig ett fallskyddat område ovanpå containerlasten.

Arbetsmiljöverkets bedömning

En kombination av arbetskorgar, som förbättrar säkerheten vid arbete på ovansidan av containerlasten, och organisatoriska åtgärder för att säkerställa ett så säkert arbetssätt som möjligt trots att containerkranen i sig inte är konstruerad och tillverkad för lyft av personer, är med beaktande av möjligheten till lösningar med dagens teknologi, troligen det säkraste sättet att idag arbeta med containerhantering i hamnar.

3. BESKRIVNING AV VILKA ALTERNATIVA LÖSNINGAR SOM FINNS OCH VILKA EFFEKTERNA BLIR OM FÖRESKRIFTERNA INTE UTFÄRDAS

Alternativet är att inte ändra föreskrifterna. Resultatet kommer i så fall att bli att endast containerkorgar utsläppta på marknaden före den 1 juli 2007 får fortsätta att användas fram till år 2015. Något tillskott av ny utrustning kan inte ske. Att vara hänvisad till utrustning som slits allt mer utan att kunna ersättas kommer att innebära ökade risker. När arbetsmetoden inte kan tillämpas längre efter



2015 måste alternativa arbetsmetoder användas. I dagsläget är inte några arbetsmetoder kända som är lika säkra eller kostnadseffektiva. Arbetet kommer alltså i framtiden att bli farligare och dyrare om inte ändringen genomförs.

4. UPPGIFTER OM ANTALET BERÖRDA ARBETSTAGARE, UPPDELAT PÅ MÄN OCH KVINNOR

Enligt RAMS 2008 sysselsätter näringsgren SNI 52241, Hamngodshantering, 4130 anställda. Av dessa är 10 % kvinnor.

Uppskattningsvis arbetar c:a 2000 anställda i hamnar som har containerhantering och av dessa är c:a 200 berörda av arbete från containerkorgar.

Antalet berörda kvinnor uppskattas till 0 - 5 st.

5. UPPGIFTER OM VILKA GRUPPER SOM BERÖRS, TILL EXEMPEL OFFENTLIG FÖRVALTNING, IMPORTÖRER, FÖRETAG

Förslaget berör enbart hamnar som arbetar med containerhantering i kranar.

Enligt uppgifter från Branschorganisationen Sveriges Hamnar är en tredjedel av medlemmarna helägda av kommunal ägare, en tredjedel helägd av privat ägare och en tredjedel övriga.

6. UPPGIFTER OM ANTALET FÖRETAG SOM BERÖRS, VILKA BRANSCHER FÖRETAGEN ÄR VERKSAMMA I SAMT STORLEKEN PÅ FÖRETAGEN

Enligt uppgifter från Branschorganisationen Sveriges Hamnar har man 53 medlemmar varav c:a 25 st har containerhantering i någon form. Förslaget berör enbart hamnar som har containerhantering med containerkranar.

7. BESKRIVNING AV FÖRSLAGET OMRÅDE FÖR OMRÅDE

Förslaget innebär att AFS 2006:7 anpassas för att tillåta användning av containerkorgar vid arbete i samband med lastning eller lossning av fartyg.

Krav på kranen/containeroket:

Beskrivning av förslaget:

Ett krav på möjlighet att säkerställa att den normala driften av containerokets vridlås kan spärras har införts.

Fördelar med förslaget:

Detta är ett krav som uppfylls redan i dag på många containerok. Kravet innebär att risken minskas för att containerokets vridlås öppnas av misstag, vare

sig det skulle bero på tekniska fel på utrustningen eller på grund av felmanövrer.

Kostnader och andra följder av förslaget:

I dag finns c:a 50 containerkorgar i drift i Sverige. Det nya kravet på låsning av containerokets vridlås uppfylls uppskattningsvis på hälften av utrustningen. Övriga behöver uppgraderas. Kostnad c:a 25 x 10 000:- =250 000:-.

Krav på arbetskorg:

Beskrivning av förslaget:

Ett alternativ till hängande personkorgar har införts med bland annat krav på mekanisk säkring mot containeroket och ett utförande som medger att arbetet kan utföras inifrån arbetskorgen.

Fördelar med förslaget:

Kravet på mekanisk säkring uppfylls redan i dag. Kravet att arbete ska kunna utföras inifrån korgen innebär att arbetstagarna inte behöver lämna korgen under arbetet och exponeras för fallrisker och andra risker.

Kostnader och andra följder av förslaget:

Kraven uppfylls redan idag av de flesta existerande arbetskorgar och innebär inte några merkostnader.

Användningskrav:

Beskrivning av förslaget:

Krav har införts att arbetet med containerkorgar begränsas till arbete i samband med containerhantering. Samtidigt har ett generellt krav införts så att arbetsuppgifter i samband med tillfälliga personlyft ska utföras inifrån arbetskorgen.

Fördelar med förslaget:

Kraven är utformade för att möta det behov som framförts från Sveriges Hamnar. Användningen är begränsad till det belysta problemområdet och kraven motsvarar den praxis som idag finns i containerhamnar.

Kostnader och andra följder av förslaget:

Kraven innebär inga merkostnader.

Besiktning:

Beskrivning av förslaget:

Besiktningsreglerna har justerats så att vid arbete inom ett avgränsat hamnområde behöver inte samtliga kombinationer av kranar, containerok och containerkorgar sambesiktigas.

Fördelar med förslaget:

Anpassningen av besiktningsregler innebär en förenkling av de regler som gäller idag och innebär också att kranar och containerok inte behöver tas ur produktion i samma utsträckning som tidigare för att genomföra återkommande besiktningar för personlyft.

Kostnader och andra följder av förslaget:

Förslaget innebär minskade besiktningkostnader och stilleståndskostnader i samband med besiktning.

Övrigt

Föreskriftsändringen innebär inte ett obligatoriskt krav utan anger villkor för en alternativ arbetsmetod som upplevs som relativt säker. Ett ersättningsbehov av gamla arbetskorgar uppskattas till c:a 10 % årligen, d v s c:a 5 st. Detta kan inte ses som en kostnad beroende på nya regler utan får snarast ses en normal omsättning av utrustning och även som en affärsmöjlighet för svenska företag att tillverka ny utrustning.

8. JÄMFÖRELSE AV KONSEKVENSER FÖR DE ÖVERVÄGDA REGLERINGSALTERNATIVEN

De olika regleringsalternativ som är aktuella är att anpassa reglerna för att möjliggöra lyft av personer i containerkorgar i samband med containerhantering i hamnar, eller att inte ändra några regler alls. Att inte anpassa reglerna innebär farligare arbetsmetoder och minskad effektivitet i hamnarna.

9. BEDÖMNING AV OM FÖRESKRIFTERNA ÖVERENS- STÄMMER MED, ELLER GÅR UTÖVER, DE SKYLDIGHETER SOM FÖLJER AV SVERIGES ANSLUTNING TILL EUROPEISKA UNIONEN

Berörd lagstiftning är Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/104/EG (kodifierad version av 89/655/EEG) 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). Bilaga II Punkt 3.1.2:



”Arbetstagare får endast lyftas med sådan arbetsutrustning och sådana tillbehör som är avsedda för detta.

Utän att det påverkar tillämpningen av artikel 5 i direktiv 89/391/EEG kan det undantagsvis tillåtas att arbetsutrustning som inte är avsedd för att lyfta arbetstagare används till detta, under förutsättning att lämpliga åtgärder har vidtagits för att garantera säkerheten i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis som föreskriver lämplig övervakning.”

AFS 2006:7 är en precisering av sådana nationella tillåtna undantag som avses i andra stycket. Att utöka möjligheten att göra undantag från grundkravet i första stycket innebär inte en inskränkning för svenska företag utan möjliggör för svenska företag att tillämpa alternativa arbetsmetoder. Förutsättningen är som ovan beskrivits att reglerna inte strider mot EU-regler om utsläppande på marknaden när det gäller utrustning för användning vid tillfälliga personlyft.

Bedömningen är alltså att förslaget uppfyller gällande EU-lagstiftning både på arbetsmiljöområdet och på produktområdet.

10. UPPGIFT OM VILKEN TIDSÅTGÅNG FÖRESKRIFTERNA KAN FÖRA MED SIG FÖR FÖRETAGEN

I huvudsak innebär föreskrifterna en tidsbesparing för företagen dels genom att medge ett effektivare arbetssätt, dels genom att medge ett förenklat besiktningsförfarande.

11. UPPGIFT OM VAD FÖRESKRIFTERNA INNEBÄR FÖR FÖRETAGENS ADMINISTRATIVA KOSTNADER

De föreslagna ändringarna innebär totalt minskade administrativa kostnader. Ett krav har införts för dom som väljer att tillämpa gruppbesiktning att ha en förteckning över vilka individer som ingår i respektive grupp. Initialt uppskattas kostnaden för detta till c:a 30 000:- för hela branschen medan den årliga kostanden i ett fortfarighetstillstånd blir lägre.

12. UPPGIFTER OM VILKA FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETEN SOM FÖRETAGEN KAN BEHÖVA VIDTA

Föreskrifterna ställer inga krav som innebär förändringar i verksamheten hos företagen.



13. BEDÖMNING AV I VILKEN UTSTRÄCKNING FÖRESKRIFTERNA KAN KOMMA ATT PÅVERKA KONKURRENSFÖRHÅLLANDENA FÖR FÖRETAGEN

De föreslagna förändringarna bedöms inte innebära någon påverkan på konkurrensförhållandena för företagen.

14. BEDÖMNING AV OM FÖRESKRIFTERNA KAN KOMMA ATT PÅVERKA FÖRETAGEN I ANDRA AVSEENDEN

Föreskrifterna bedöms inte påverka företagen negativt i andra avseenden.

15. BEDÖMNING AV OM SÄRSKILDA HÄNSYN BEHÖVS NÄR DET GÄLLER TIDPUNKTEN FÖR IKRAFTTRÄDANDE

Principiellt bör föreskrifterna träda i kraft så snart som möjligt för att möjliggöra anskaffning av nya containerkorgar.

Det preciserade kravet på låsning av containerokets vridlås medför ett behov av anpassning av viss befintlig utrustning. Förslaget är att medge en övergångstid på ett år specifikt för detta krav.

16. BEDÖMNING AV OM DET FINNS BEHOV AV SPECIELLA INFORMATIONSENSATSER

Då ändringarna berör en mycket begränsad krets, och även är initierad av Sveriges Hamnar, torde alla berörda vara medvetna om de nya föreskrifterna vilket begränsar behovet av särskilda informationsinsatser. Information kommer huvudsakligen att ske via branschorganisationen.

17. BEDÖMNING AV OM SÄRSKILDA HÄNSYN BEHÖVER TAS TILL SMÅ FÖRETAG VID REGLERNAS UTFORMNING

Då föreskrifterna uteslutande berör hamnar med containerkranar finns inget behov av anpassning av reglerna specifikt med hänsyn till små företag.

18. MOTIVERING TILL EVENTUELL STRAFFSANKTIONERING RESPEKTIVE SANKTIONSAVGIFTER

Förslaget påverkar inte de straffsanktioner som redan finns i AFS 2006:7

19. REDOVISNING AV HUR MÄNS OCH KVINNORS SKILDA FÖRHÅLLANDEN I ARBETSLIVET BEAKTATS

Inget behov att anpassa föreskrifterna till mäns och kvinnors skilda förhållanden i arbetslivet har identifierats.



20. REDOVISNING AV BERÖRINGSPUNKTER MED ANNAN LAGSTIFTNING OCH ANDRA MYNDIGHETER, SÄRSKILT AV KONSEKVENSER FÖR YTTRE MILJÖN

Relationen till EU:s produktlagstiftning har berörts i punkterna 2 och 9 ovan. Några andra beröringspunkter med annan lagstiftning eller andra myndigheter har inte identifierats.

21. KONTAKTPERSON

Göran Lundmark, avdelningen för regelarbete och expertstöd, 08-730 94 42,
goran.lundmark@av.se