

Konsekvensutredning

Certifiering av vissa installatörer

Diarienummer 1191-3789/2012

Boverket mars 2013

Titel: Certifiering av vissa installatörer
Dnr: 1191-3789/2012

Boverket 2013

Innehåll

Sammanfattning	5
Problembeskrivning och syftet med den föreslagna föreskriften m.m.	7
<i>Förnybartdirektivet och det svenska regelverket</i>	7
<i>Befintliga privaträttsliga certifieringssystem</i>	8
<i>Om utformningen av Boverkets förslag m.m.</i>	9
<i>Förutsättningar för att syftet med regleringen ska uppnås</i>	11
En beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.....	12
Uppgifter om vilka som berörs av regleringen.....	14
<i>I ett system med frivillig certifiering utförd av ackrediterade certifieringsorgan berörs certifieringsorgan och utbildare som väljer att bli en del av systemet, installatörer och företag, småhusägare samt Energimyndigheten, Swedac och Boverket.</i>	14
<i>Boverket</i>	14
<i>Energimyndigheten</i>	14
<i>Swedac</i>	14
<i>Certifieringsorgan</i>	14
<i>Utbildningsleverantörer</i>	15
<i>Installatörer och företag</i>	15
<i>Småhusägare</i>	15
Kostnadsmissiga och andra konsekvenser som regleringen medför	16
<i>Kostnader för Swedac</i>	16
<i>Kostnader för ackrediterade certifieringsorgan</i>	16
<i>Kostnader för installatörerna</i>	17
<i>Olika förutsättningar beroende på företagens storlek</i>	18
<i>Kostnader för småhusägare</i>	18
<i>Positiva konsekvenser</i>	18
<i>Sammanfattningsvis</i>	18
Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver skyldigheter till följd av EU-medlemskapet.....	19
En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	20
Antal företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i och storleken på företagen	21
<i>Certifieringsorgan</i>	21
<i>VVS-företag</i>	21
<i>Elteknikföretag</i>	22
<i>Viktig förutsättning</i>	22
Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader. .	23
Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen.....	24

Regleringens eventuella påverkan på konkurrensförhållanden för företagen.....	25
Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen.....	26
Eventuellt behov av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning	27
Övrigt	28
Källförteckning.....	29

Sammanfattning

I denna rapport redovisas de förväntade konsekvenserna av Boverkets förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om certifiering av vissa installatörer samt om ackreditering av organ för sådan certifiering.

Det är det s.k. förnybartdirektivet¹ som ligger till grund för regelförslaget. Systemet bygger på frivillig certifiering med krav på att certifieringsorganen ska vara ackrediterade.

Boverket har genom förordningen (2012:970) om certifiering av vissa installatörer blivit bemyndigat att meddela föreskrifter om de krav som ska vara uppfyllda för att bli ackrediterad samt de krav som ska vara uppfyllda för att bli certifierad, enligt 1 och 2 §§ lagen (2012:838) om certifiering av vissa installatörer.

Regelförslaget innebär bland annat att installatörer för att bli certifierade ska dels genomgå en utbildning som tillhandahålls av ett ackrediterat certifieringsorgan, dels därefter genomgå ett teoretiskt och praktiskt prov hos ett ackrediterat certifieringsorgan. Syftet med utbildningen är att bredda installatörernas kunskaper eftersom det ofta är installatörernas kunskaper och preferenser som spelar in vid en kunds val av anläggning. Installatörerna blir därför nyckelpersoner i certifieringssystemet. Deras kunskaper ska användas för att avgöra vilken anläggning som är mest fördelaktig utifrån den aktuella byggnaden. Certifieringssystemet erbjuder en tvärteknisk utbildning som ger kunskaper om fler installationsområden och anläggningar än installatörens huvudområde. Utbildningens kvalitet säkerställs genom certifieringsorganets ackreditering.

Boverkets regelförslag innebär ökade kostnader för samtliga inblandade men kan även förväntas medföra vissa positiva konsekvenser. Det är inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning dessa väger upp de ökade kostnaderna.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.

Problembeskrivning och syftet med den föreslagna föreskriften m.m.

Förnybartdirektivet och det svenska regelverket

EU:s förnybartdirektiv syftar till att främja användandet av energi från förnybara energikällor. I direktivet anges målsättningen att 20 procent av gemenskapens bruttoenergianvändning ska tillgodoses genom energi från förnybara energikällor senast år 2020. Målen anges även på medlemsstatsnivå, och för Sverige anges att andelen energi från förnybara energikällor i den slutliga bruttoenergianvändningen år 2020 ska uppgå till 49 procent.

I direktivets artikel 14.3 anges att medlemsstaterna ska se till att det senast den 31 december 2012 finns ett certifieringssystem för installatörer av vissa slags anläggningar. De anläggningar som avses är

1. små pannor och ugnar som drivs med biomassa,
2. solcells- och solvärmesystem,
3. system för ytnära jordvärme och
4. värmepumpar.

I bilaga IV till direktivet preciseras de kriterier som certifieringssystemet ska grundas på. Bland annat anges i punkt 2 i bilagan att installatörerna av de anläggningar som avses ska certifieras genom ett ”ackrediterat utbildningsprogram eller av en ackrediterad utbildningsleverantör”. I punkt 4 anges att utbildningen ska innehålla både teoretiska och praktiska moment, och i punkt 6 utvecklas närmare de vad utbildningen ska innehålla.

Med anledning av det ovan sagda infördes genom lagen om certifiering av vissa installatörer ett system i svensk rätt för frivillig certifiering av installatörer av de ovan nämnda anläggningarna. I lagen, som trädde i kraft den 31 december 2012, anges att frivillig certifiering får ske i fråga om installatörer av de i direktivet angivna anläggningarna, dvs. små pannor och ugnar som drivs med biomassa, solcells- och solvärmesystem, system för ytnära jordvärme samt värmepumpar.

Av lagens förarbeten framgår att certifieringen ska ske genom en ackrediterad utbildningsleverantör, och att utbildningsleverantören är det organ som också ska certifiera installatören. Certifieringsorganet ska alltså utöver själva certifieringen också svara för utbildning av installatören. Själva utbildningsprogrammet ska inte vara föremål för ackreditering, men programmet utgör en förutsättning för att certifieringsorganet ska bli ackrediterat. I propositionen anges vidare att de föreskrifter som Boverket ska bemyndigas att meddela främst kommer att innehålla krav på den utbildning som certifieringsorganet ska erbjuda installatörerna.²

I förordningen om certifiering av vissa installatörer, som trädde i kraft den 15 januari 2013, ges Boverket bemyndigande att meddela föreskrifter om dels de krav som ska vara uppfyllda för att bli ackrediterad som certifieringsorgan enligt lagen, dels de krav som ska vara uppfyllda för att bli certifierad som installatör enligt lagen. Dessutom bemyndigas Statens energimyndighet (Energimyndigheten) att, i samråd med Boverket, meddela föreskrifter om vilka typer av de anläggningar som anges i lagen som ska omfattas av certifieringssystemet.

Syftet med den nu föreslagna föreskriften är att få till stånd ett system för certifiering av installatörer som innebär att förnybartdirektivet i aktuella delar är infört i Sverige.

Installatörerna har en central roll, eftersom deras kunskaper och preferenser har stor betydelse vid konsumenternas val av energiteknik. Certifieringssystemet ska bidra till att installatörernas kompetens höjs och kvaliteten på installationerna och underhållet av dessa säkerställs. Certifieringssystemet ska vara eftertraktat och något som installatörerna kan dra nytta av för att säkerställa kvalitetsmässigt och miljömässigt goda installationer.

På uppdrag av regeringen inför lagstiftningsarbetet tog Energimyndigheten tillsammans med Boverket och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) fram en rapport med förslag till ett nationellt samordnat system för certifiering av installatörer eller motsvarande kvalifikationssystem enligt förnybartdirektivet.³ Rapporten, som lämnades i december 2011, innehöll ett faktamässigt underlag och behandlade den nuvarande marknaden för värmepumpar, biobränsleeldade pannor och kaminer samt vilka nuvarande problem de berörda anläggningarna har. Rapporten har i delar använts som underlag för denna konsekvensutredning.

Befintliga privaträttsliga certifieringssystem

För installatörer av de anläggningar som det nu är fråga om har det hittills inte funnits något offentligrättsligt system för certifiering. Däremot finns det sedan tidigare privaträttsliga certifieringssystem som administreras av dels certifieringsorgan som inte har ackrediterats för uppgiften, dels branschorganisationer.

Några av branschorganisationerna som tillhandahåller utbildningar och utfärdar certifikat inom de olika områdena som direktivet omfattar är Pelletsintressenters Samorganisation (Pellsam), Svenska Värmepumpförbundet (SVEP), Svensk Solenergi och Säker Vatten. De branschorgani-

² Prop. 2012/13:32 s. 7 ff.

³ Certifiera installatörer, ER 2011:24.

sationer som Boverket har varit i kontakt med har alla varierade krav på förkunskaper och tentamen för certifiering. Kraven hos dessa täcker inte in övergripande kunskap om andra anläggningar än de som certifieringen gäller.

SVEP kräver att installatören har yrkesutbildning inom bygg- och installationsområdet, t.ex. VVS, kyla, el etc. Installatören ska avlägga ett praktiskt och ett teoretiskt prov. Det praktiska provet är en laboration som görs på plats en av de två kursdagarna. Den teoretiska delen övar installatören in på distans och avlägger därefter en tentamen på Internet ett par veckor senare.

För att få certifikat av Säker Vatten krävs godkänd grundutbildning inom området. De som saknar sådan utbildning men har erfarenhet från arbete med förnybar energi kan dock godkännas efter en särskild prövning. Därefter ska installatören genomföra ett teoretiskt prov om Säker Vattens branschregler med godkänt resultat.

Hos Svensk Solenergi krävs för certifikat att installatören har genomgått yrkeshögskola med VVS-inriktning och minst ett års praktik inom VVS-installationer. Installatören ska ha deltagit i en solvärmeutbildning hos en leverantör för vilken installatören är återförsäljare. Installatören ska efter godkänt prov vid ansökan om certifiering lämna en referenslista över ett antal anläggningar som installatören har installerat de senaste tre åren. För de installatörer som saknar utbildning men har erfarenheter från arbete med förnybar energi gäller kompletterande krav på fler referensanläggningar.

För att erhålla certifikat från Pellsam krävs dokumenterat god erfarenhet från pelletsinstallationer samt att installatören har genomgått en kurs hos en leverantör och därefter genomfört ett prov.⁴

Gemensamt för certifikaten är att de är giltiga i fem år med undantag för Svensk Solenergi vars certifikat gäller i tre år.

Regeringen har funnit att systemet för certifiering av installatörer ska innefatta krav på att certifieringsorganen ska vara ackrediterade.

Mot bakgrund av de befintliga privaträttsliga certifieringssystemen hos branschorganisationerna uppkommer frågan om det är möjligt att underlåta att införa ett nytt offentligt certifieringssystem och i stället få till stånd en lösning där direktivets krav anses genomförda genom de befintliga certifieringssystemen. I lagens förarbeten fastslås dock att systemet bör införas genom föreskrifter utfärdade av staten, eftersom staten saknar möjlighet att framtvinga rättelse av privaträttsliga regelverk om direktivet genom dessa inte skulle anses vara korrekt infört.⁵

Om utformningen av Boverkets förslag m.m.

I Sverige finns ett flertal system för personcertifiering, där certifieringen utförs av ackrediterade certifieringsorgan och där Boverket har meddelat föreskrifter om vilka krav som ska vara uppfyllda för certifiering. Sådana system finns för certifiering av t.ex. energiexperter och kontrollansvariga enligt plan- och bygglagen (2010:900). Ackreditering av certifieringsorgan utförs av det svenska ackrediteringsorganet Swedac.

⁴ Boverket, förstudie.

⁵ Prop. 2012/13:32 s. 8.

Det certifieringssystem som nu införs för installatörer skiljer sig i flera avseenden från de ovan nämnda systemen. De befintliga certifieringssystemen kräver inte att certifieringsorganen ska tillhandahålla utbildning av de personer som ska certifieras. Vad gäller Boverkets bemyndigande att meddela föreskrifter är det, i de hittillsvarande personcertifieringssystemen, fråga om föreskrifter endast om de krav som ska vara uppfyllda för att få bli certifierad. Det nu aktuella bemyndigandet avseende certifiering av installatörer omfattar därutöver även föreskrifter om vilka krav som ställs för att ett certifieringsorgan ska få bli ackrediterat. De sistnämnda föreskrifterna ska innehålla krav på den utbildning som certifieringsorganen ska tillhandahålla. Föreskrifter av detta slag har Boverket inte tidigare meddelat.

Kravet på att ackrediterade certifieringsorgan ska dels certifiera installatörer, dels tillhandahålla utbildning av dessa kan väcka frågor om certifieringsorganens oberoende i förhållande till de installatörer som har utbildats i deras regi. Swedac har i föreskrift uppställt ett krav på att ackrediterade certifieringsorgan ska uppfylla kraven i en standard för personcertifiering, SS-EN ISO/IEC 17024.⁶ Det förhållandet att ett certifieringsorgan även tillhandahåller utbildning av dem som ska certifieras kan, enligt avsnitt 5.2 i standarden, ge upphov till ett oberoendehot. Vidare anger standarden ett antal åtgärder som ett certifieringsorgan i sådana fall måste vidta för att hantera detta oberoendehot. Swedacs föreskrifter och hänvisningen häri till standarden utgör emellertid inte ett absolut hinder för certifieringsorgan att tillhandahålla utbildning på sätt som nu avses.

Boverket anger i 3 § i föreskriftsförslaget att certifieringsorganen ska tillhandahålla viss utbildning. Begreppet tillhandahålla avser att omfatta inte bara det fallet att certifieringsorganet i egen regi anordnar utbildningen utan även det fallet att certifieringsorganet uppdrar åt ett fristående utbildningsinstitut att leverera den utbildning som krävs. Det ankommer dock på Swedac att, vid sin prövning av om ett certifieringsorgan uppfyller kraven för ackreditering, ta ställning till om certifieringsorganet i egen regi eller på annat sätt tillhandahåller godtagbar utbildning.

I 1 § lagen om certifiering av vissa installatörer anges att frivillig certifiering får ske i fråga om installatörer av (1) små pannor och ugnar som drivs med biomassa, (2) solcells- och solvärmesystem, (3) system för ytnära jordvärme eller (4) värmepumpar. Boverket har av tekniska skäl valt att i sina föreskrifter avgränsa de behörighetsklasser som certifieringen kan avse på annat sätt. Eftersom solcellssystem och solvärmesystem skiljer sig åt i fråga om både funktion och lämpliga krav på installatörens utbildningsbakgrund, föreslår Boverket att dessa delas upp på två separata behörigheter. Däremot bör system för ytnära jordvärme och värmepumpar kunna sammanföras i en behörighet.

I bilaga IV till förnybartdirektivet anges i punkt 6 ett antal områden som den av certifieringsorganet tillhandahållna utbildningen bör omfatta. Dessa har legat till grund för de krav på utbildningen för respektive behörighet som Boverket föreslår i 4–8 §§. Även i övrigt har Boverkets föreskriftsförslag tagits fram med utgångspunkt i den aktuella bilagan.

⁶ 3 § Styrelsens för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) föreskrifter och allmänna råd (STAFS 2007:11) om ackreditering av organ som certifierar personer.

Utöver de kvalifikationskrav som Boverket uppställer i föreskriftsförslaget kan installatörerna dessutom omfattas av krav som uppställs i andra regelverk. Det kan t.ex. vara fråga om krav på elinstallatörsbehörighet eller krav på certifiering för personer som hanterar utrustning som innehåller s.k. f-gaser. Det förhållandet att en installatör uppfyller de krav som uppställs i Boverkets föreskriftsförslag och blir certifierad innebär inte att denne undgår skyldigheten att uppfylla krav i andra regelverk.

Förutsättningar för att syftet med regleringen ska uppnås

För att syftet med den föreslagna föreskriften ska uppnås och att certifieringssystemet ska fungera krävs dels att det finns certifieringsorgan som är villiga att ackreditera sig, dels att det finns installatörer som är villiga att certifiera sig.

Kortsiktigt innebär certifieringen en kostnad för installatörerna. Eftersom certifieringen inte är obligatorisk är det inte säkert att installatörerna kan gottgöra sig för de kostnader som certifieringen medför. För att installatörerna ska känna att certifieringen ger ett mervärde krävs att utbildningen håller hög kvalitet och att certifierade installatörer efterfrågas av konsumenterna. Att bygga upp ett system för utbildning och certifiering innebär kostnader även för certifieringsorganen. Om inte tillräckligt många installatörer förväntas komma att certifiera sig är det inte ekonomiskt motiverat för certifieringsorganen att ackreditera sig.

Med de föreslagna föreskrifterna har Boverket å ena sidan eftersträvat att uppställa tillräckligt höga krav för att certifieringen ska ge ett mervärde och att certifierade installatörer ska bli efterfrågade på marknaden. Å andra sidan har Boverket eftersträvat att kraven inte ska bli så höga att systemet skulle attrahera endast ett fåtal installatörer, vilket i sin tur skulle föra med sig dels att systemet inte får något genomslag i branschen, dels att installatörsunderlaget skulle vara så litet att inget certifieringsorgan låter ackreditera sig.

Certifieringsorganen förutses komma att ackreditera sig endast i den mån antalet intresserade installatörer tros bli tillräckligt stort för att bära kostnaderna för ackrediteringen. Här bör beaktas att antalet genomförda installationer i Sverige varierar mellan de olika berörda anläggningsslagen. Betydligt fler personer är till exempel sysselsatta med installation av värmepumpar än med installation av solvärmeanläggningar.⁷ Utsikterna att få lönsamhet i en certifiering är större ju fler installatörer som förväntas certifiera sig. För att få till stånd ett fungerande certifieringssystem som omfattar även de mindre frekventa anläggningstyperna bör ackreditering komma i fråga endast för certifieringsorgan som avser att ackreditera sig för samtliga fyra behörigheter. En ordning där ett och samma organ erbjuder certifiering inom alla behörigheter underlättar dessutom för de installatörer som väljer att söka certifiering för mer än en behörighet.

⁷ Certifiera installatörer, ER 2011:24, s. 23 f.

En beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Alternativ: Ackrediterade certifieringsorgan och ackrediterade utbildningsleverantörer

Boverket har övervägt ett system som innebär att certifieringsorganen ackrediteras på vanligt sätt och att det därutöver meddelas separata ackrediteringar av utbildningsleverantörerna. I ett sådant system skulle certifieringsorganen vara fristående från utbildningsleverantörerna, och man skulle därigenom undgå den oberoendeproblematik, som berörs ovan och som kan följa av att samma organ både tillhandahåller utbildning och certifiering.

Det förutses dock bli alltför kostsamt med två typer av ackrediteringar i samma system. Kostnaderna skulle i första ledet komma att påverka installatörerna som ska finansiera både utbildning och certifiering hos ackrediterade organ och leverantörer. De höga kostnaderna skulle i slutänden komma att påverka konsumenterna som får högre installationskostnader om de väljer att anlita en certifierad installatör. Det finns risk för att småhuskonsumenter av kostnadsskäl skulle välja bort de certifierade installatörerna trots den kvalitetssäkring som certifieringen innebär.

Ett kostsamt certifieringssystem medför även en risk för att installatörer väljer att inte certifiera sig vilket leder till att få eller inga certifieringsorgan och utbildningsleverantörer är villiga att investera i att bli ackrediterade för uppgifterna.

Nollalternativet

Om den föreslagna regleringen inte införs kommer det fortfarande att finnas möjlighet för installatörer att certifiera sig, men endast inom privaträttsliga system.

Som framgår ovan är Sverige till följd av förnybartdirektivet förpliktigt att införa ett system för certifiering av installatörer. Regeringen har funnit att detta ska ske med ett system med ackrediterade certifieringsorgan.⁸ Om Boverket inte skulle meddela några föreskrifter om ackreditering och certifiering skulle Swedac inte ha förutsättningar att ackreditera några certifieringsorgan, och något fungerande certifieringssystem skulle därmed inte kunna komma till stånd. Redan av detta följer att nollalternativet inte är möjligt.

Vidare kan följande konstateras. Det aktuella regelförslaget har till syfte att bredda kunskaperna inom fler än ett installationsområde. Detta är viktigt i arbetet att förhindra att mindre lämpliga anläggningar installeras samt att tillse att anläggningar installeras korrekt. Idag upplevs en del brister i vissa installationer:

- En vanlig och alarmerande hög skadefrekvens står haverier på värmepumpar för där bland annat billiga komponenter ses som huvudanledningen, det kan även bero på felaktig projektering eller installation, försummelse och okunskap hos användaren eller ogynnsamma driftförhållanden.⁹
- Småskaliga förbränningsanläggningar är i många områden en stor källa till luftföroreningar. Småskalig vedeldning med mindre bra teknik kan medföra stora utsläpp av något större partiklar och bidrar till försämrad luftkvalitet på många orter. Utsläppen kan ha flera orsaker som teknisk utrustning, kvalitet på bränslet, eldningsbeteendet och även hur installationen av anläggningen har gjorts.¹⁰
- När det gäller installationer av solcells- och solvärmesystem är materialvalet viktigt vid kopplingar, slangar och packningar. Det är också viktigt att avluftningsanordningar, isolering, ackumulatortank och styrsystemet blir rätt installerat för att få ut maximalt av systemet, både ur säkerhetssynpunkt samt energibesparingssynpunkt.¹¹

En konsekvens av ett nollalternativ innebär att den förnybara energin används mindre effektivt, det höga antalet haverier på värmepumpar kommer att kvarstå och onödigt stora utsläpp kommer att fortsätta ske. Installatörer som certifierar sig enligt systemet och arbetar efter de ramar som certifieringsutbildningen lär ut kommer att aktivt bidra till minskade luftföroreningar, minskade felinstallationer och ett maximalt utnyttjande av installerade anläggningar. I ett längre perspektiv bidrar det till att samhället tjänar på införandet, både ekonomiskt och miljömässigt.

⁸ Prop. 2012/13:32 s. 9.

⁹ Certifiera installatörer, ER 2011:24

¹⁰ ibid

¹¹ ibid

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

I ett system med frivillig certifiering utförd av ackrediterade certifieringsorgan berörs certifieringsorgan och utbildare som väljer att bli en del av systemet, installatörer och företag, småhusägare samt Energimyndigheten, Swedac och Boverket.

Boverket

Som framgår ovan är Boverket bemyndigat att meddela föreskrifter om vad certifieringsorganen ska uppfylla för att bli ackrediterade, bland annat vad den praktiska och teoretiska delen i utbildningen ska innehålla. Kraven baseras på bilaga IV till förnybartdirektivet. Boverket ska också meddela föreskrifter om de krav som installatörerna måste uppfylla för att bli certifierad.

Energimyndigheten

Energimyndigheten har en främjande roll i uppbyggnaden av det hållbara energisystemet. Det är Energimyndigheten som i stort har det utpekade ansvaret för implementering av förnybartdirektivet i Sverige och har naturligt en roll i framtagande och spridning av information. Tillsammans med Boverket och Swedac ska de marknadsföra certifieringssystemet.

Swedac

Swedac berörs av de föreslagna föreskrifterna, eftersom det är den myndigheten som ackrediterar certifieringsorgan och därmed har att pröva om certifieringsorganen uppfyller kraven i föreskrifterna.

Certifieringsorgan

Certifieringsorgan, som ackrediteras för certifiering av aktuellt slag, kommer att beröras i form av utökade arbetsuppgifter såsom anordnande av utbildning, framtagande av underlag för examination, utfärdande av certifikat samt beslutstagande i tvister kring icke beviljade certifikat och indragning av utfärdade certifikat. Uppgifterna förutses leda till ökade kostnader och ökad omsättning.

Utbildningsleverantörer

Utbildningsleverantörer kommer att påverkas i den mån ackrediterade certifieringsorgan väljer att anlita utbildningsleverantörer för att ansvara för utbildningen av installatörerna.

Utbildningsleverantörerna påverkas genom eventuellt större omsättning samt nya arbetsuppgifter, bland annat att ta fram utbildningsmaterial.

Installatörer och företag

I ett frivilligt system med krav på ackrediterade certifieringsorgan påverkas installatörerna på ett eller annat vis. Genom informationsinsatser till konsumenter och installatörer är förhoppningen att en efterfrågan på certifierade installatörer skapas och att det blir ett incitament för installatörerna att certifiera sig.

Företagen som väljer att certifiera sina installatörer berörs omedelbart av certifieringssystemet, inte minst i form av utbildning inför certifieringen, examination, certifieringskostnader och utebliven inkomst.

Småhusägare

Småhusägarna ställs inför valet mellan att anlita en certifierad installatör eller en icke certifierad installatör. Att välja en certifierad installatör kommer troligtvis att innebära en högre installationskostnad. En installation som är utförd av en certifierad installatör kan dock antas leda till lägre energianvändning och längre livslängd på anläggningen, vilket gynnar småhusägaren på lång sikt.

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser som regleringen medför

Nedan beskrivs de kostnadsökningar som den föreslagna regleringen förväntas medföra samt även vissa positiva konsekvenser som i någon utsträckning kan antas väga upp kostnadsökningarna.

Kostnader för Swedac

För Swedac medför den föreslagna regleringen kostnader för att upprätta rutiner för prövning av ansökningar om ackreditering av nu aktuellt slag. Häri ligger bland annat att ta ställning till om de certifieringsorgan som ansöker om ackreditering kan tillhandahålla utbildning som motsvarar kraven i Boverkets föreskrifter.

Kostnader för ackrediterade certifieringsorgan

För att ett certifieringssystem ska kunna bära sina kostnader måste ett visst antal installatörer genomgå certifieringsprocessen, det vill säga en kritisk massa av installatörer. Den kritiska massan innebär 200–250 certifikat för att ackrediteringen ska vara lönsam för certifieringsorganen, enligt uppgift från ett certifieringsorgan som idag är ackrediterat för annan personcertifiering. Upprättandet av en ackreditering medför höga kostnader. Det tar cirka fem år att bygga upp och få igång ett certifieringssystem och det är först efter den tiden det går att avgöra om antalet certifieringar kommer upp i de volymerna att ackrediteringen är ekonomiskt försvarbar.

Om ett företag sedan tidigare är ackrediterat för personcertifiering inom ett annat område är kostnaden för att ackrediteras för certifiering inom alla de nu aktuella behörighetsområdena cirka 150 000 SEK enligt uppgift från det ovan nämnda certifieringsorganet. För dem som inte sedan tidigare är ackrediterade för personcertifiering kan det komma att bli mer kostsamt.

Certifieringssystemet kräver att de ackrediterade certifieringsorganen tar fram en frågebank för de fyra behörighetsområdena. En uppskattning

av ett idag ackrediterat personcertifieringsorgan är att detta skulle kosta 200 000–250 000 SEK.

Tabell 1 Kostnader för certifieringsorgan som sedan tidigare är ackrediterade för annan personcertifiering

Ackreditering	150 000
Ta fram frågebänk	200 000–250 000
Totalt	350 000–400 000

Kostnader för installatörerna

Den ovan nämnda rapporten Certifiera installatörer innehåller en kostnadsredovisning som anger branschorganisationerna SVEP, Svensk solenergi och Pellsams uppfattning om den kritiska kostnaden för en installatör som väljer att certifiera sig inom dagens branschorganisationssystem.¹² Med den kritiska kostnaden avses den högsta kostnad som en installatör förväntas vara beredd att betala för att certifieras. Uppfattningen är att den kritiska kostnaden hamnar mellan 3 000 och 7 000 SEK för att certifiera sig. Kostnader som uppstår i samband med certifiering omfattar kostnader för utbildning, examination och certifikat samt indirekta kostnader för logi, resor och förlorade arbetsintäkter.

Branschorganisationerna uppger enligt rapporten att en utbildning kostar mellan 3 000 och 4 000 SEK per dag, examination mellan 1 000 och 3 000 SEK och certifikatet kostar mellan 2 500 och 6 000 SEK. Med två obligatoriska utbildningsdagar och de högt räknade kostnadsnivåerna hamnar slutsumman på 17 000 SEK, vilket innebär att det är 10 000 SEK över det som branschen ansåg vara den kritiska summan för vad ett certifikat kan kosta för att installatören ska överväga att certifiera sig. Räkna man i stället med den låga kostnadsnivån hamnar kostnaden på 9 500 SEK, fortfarande över den kritiska summan på 7 000 SEK.

Tabell 2 Kostnader för att genomgå en certifiering¹³

Utbildning för certifiering	6 000–8 000
Examination	1 000–3 000
Certifikat	2 500–6 000
Total kostnad för certifiering	9 500–17 000
Kritisk kostnad för certifiering enligt branschorganisationerna	3 000–7 000
Skillnad mellan total och kritisk kostnad	2 500–10 000

Den aktuella föreskriften kräver omcertifiering genom en förenklad kompetensprövning då beslut om certifieringen går ut. Boverket har genom att se till vad fem repetitionsutbildningar med förenklad kompetensprövning inför omcertifiering av energiexperter kostar, fått en uppfattning om kostnader för detta förfarande. Sådana utbildningar med

¹² Certifiera installatörer, ER 2011:24

¹³ ibid

examination inkluderade har en medelkostnad på 5 500 SEK för installatören.

De installatörer som väljer att certifiera sig kan bli förlorare om marknaden inte efterfrågar certifierade installatörer. Skapas däremot en efterfrågan på certifierade installatörer har dessa en konkurrensfördel gentemot de installatörer som inte certifierat sig.

Olika förutsättningar beroende på företagens storlek

De största kostnaderna för installatörerna i certifieringsprocessen är kostnaderna för förlorad arbetsinkomst vid utbildning och utbildningskostnaderna. Om en installatör i ett företag med få anställda certifieras kan det slå hårdare mot företagets ekonomi i jämförelse med ett större företag som kan sprida sina kostnader för att ha en certifierad installatör på fler antal genomförda installationer, vilket leder till en lägre merkostnad per genomförd installation.

Kostnader för småhusägare

Kostnaden för att anlita en certifierad installatör kommer förmodligen att bli högre än kostnaden för att anlita en annan installatör. Merkostnaden beror på hur många installationer som installatören utför och som certifieringskostnaden kan fördelas på. Det handlar om en tillkommande kostnad om 500–1 500 kr per installation för att anlita en certifierad installatör istället för en installatör utan certifikat. Det är konsumenten som i slutändan avgör om det är en för stor merkostnad eller inte. Avgörande är om konsumenten har fått information om certifieringssystemets fördelar och har förtroende för de certifierade installatörerna samt om de är medvetna om vilka fördelar systemet medför.¹⁴ De kommande informationsinsatserna är mycket viktiga för att marknadsföra certifieringssystemet.

Positiva konsekvenser

De installatörer som certifieras förväntas utföra installationer som håller hög kvalitet. Ju fler installatörer som väljer att certifiera sig desto positivare inverkan på miljön blir det eftersom det kan förväntas innebära minskade luftföroreningar och ett maximalt utnyttjande av installerade anläggningar.

Sammanfattningsvis

Boverkets regelförslag innebär ökade kostnader för samtliga inblandade men kan även förväntas medföra vissa positiva konsekvenser. Det är inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning dessa väger upp de ökade kostnaderna.

¹⁴ Certifiera installatörer, ER 2011:24

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver skyldigheter till följd av EU-medlemskapet

Den föreslagna regleringen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och går inte utöver dem. Författningsförslaget kommer att anmälas enligt tjänstedirektivet.¹⁵

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Som ovan anförts anges det i direktivets artikel 14.3 att medlemsstaterna ska se till att det senast den 31 december 2012 finns ett certifieringssystem för installatörer av vissa slags anläggningar. Mot bakgrund av att detta datum redan har passerat och att Boverkets föreskrifter är en förutsättning för att systemet ska fungera, är det angeläget att föreskrifterna träder i kraft så snart som möjligt.

Det finns ett behov av speciella informationsinsatser. Artikel 14.4 i förnybartdirektivet innehåller ett krav på information om systemet till allmänheten. Energimyndigheten ska i samråd med Boverket och Swedac genomföra de informationsinsatser som krävs för att uppfylla artikel 14 i förnybartdirektivet.¹⁶ Det ligger därmed inom Energimyndighetens ansvarsområde att tillsammans med övriga berörda aktörer informera om fördelarna med att använda sig av certifierade installatörer samt att följa upp hur utbudet och efterfrågan på certifierade installatörer utvecklas över tid.

Boverket kommer att tillhandahålla ett sökbart register över certifierade installatörer på Boverkets webbplats. I registret kan konsumenter och andra intresserade bland annat få information om certifierade installatörer efter län och ort samt kontaktuppgifter till dessa.

¹⁶ Regeringens regleringsbrev för Energimyndigheten avseende budgetåret 2013, dnr N2012/6226E och N2012/6468/E, s. 5.

Antal företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i och storleken på företagen

Certifieringsorgan

Idag finns det fyra ackrediterade personcertifieringsorgan inom bygg- och energiområdet. I förarbetena till lagen om certifiering av vissa installatörer lämnar regeringen det öppnet för alla intresserade organ att bli ett certifieringsorgan.¹⁷ Det är svårt att sja om hur många certifieringsorgan som kommer att ackreditera sig och därmed att beröras av det frivilliga certifieringssystemet.

För att certifieringsorgan ska vilja ackrediteras krävs att det finns förutsättningar för att certifieringssystemet ska fungera i en marknadsekonomi. En avgörande faktor är konsumenternas efterfrågan på certifierade installatörer.

VVS-företag

Totalt innehåller VVS-marknaden i Sverige cirka 2 500 företag som utför installationer inom de berörda områdena. Antalet montörer per företag varierar mellan 1 och 2 000. Av de 2 500 berörda företagen är det 1 900 företag som installerar värmepumpar. Inom solvärme finns uppskattningsvis 300–500 företag. Vad gäller bibränsleeldade pannor och kaminer finns ingen officiell statistik, men även inom det installationsområdet finns uppskattningsvis 300–500 företag. Sammanlagt antas det finnas ca 17 500 installatörer och montörer av aktuellt slag i Sverige.¹⁸ Det är svårt att i dagsläget veta hur många av de aktuella företagen som kan tänka sig att låta certifiera sin personal.

För att installatörerna ska vilja certifiera sig är det viktigt att de upplever att certifiering innebär ett mervärde, att de bli konkurrensstarka mot övriga installatörer och att de är eftertraktade hos konsumenterna. En av-

¹⁷ Prop. 2012/13:32 s. 8.

¹⁸ Certifiera installatörer, ER 2011:24, s. 23 f.

görande punkt är att certifieringssystemet har stöd hos de branschorganisationer som är verksamma inom de aktuella installationsområdena, eftersom branschorganisationerna idag har närmast kontakt med installatörerna och representerar dessa.

Elteknikföretag

Elteknikbranschen innehåller cirka 4 500 elteknikföretag i Sverige med 35 000 montörer och tekniker. Antalet montörer och tekniker per företag varierar mellan 1 och 4 500. Företagen utför installationer inom främst solcellsområdet men även värmepumpar och ytnära jordvärmesystem. Uppskattningsvis är det 400-600 företag som installerar dessa system. Även inom elteknikbranschen är det svårt att förutspå hur många av dessa företag som är intresserade av att låta certifiera sin personal.¹⁹

Viktig förutsättning

För att installatörerna ska vilja certifiera sig är det viktigt att de upplever att certifiering innebär ett mervärde, att de blir konkurrensstarka mot övriga installatörer och att de är eftertraktade hos konsumenterna. En avgörande punkt är att certifieringssystemet har stöd hos de branschorganisationer som är verksamma inom de aktuella installationsområdena, eftersom branschorganisationerna idag har närmast kontakt med installatörerna och representerar dessa.

¹⁹ EIO

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

För certifieringsorganen medför regleringen tidsåtgång för att administrera certifieringsverksamheten och den utbildning som de ska tillhandahålla och att tillse att utbildningen inte hotar certifieringsorganets oberoende. I den mån certifieringsorganen anlitar fristående utbildningsleverantörer medför regleringen tidsåtgång för dessa då de ska utarbeta och genomföra utbildningar. Även certifieringsorganens rapporteringsskyldighet till Boverket medför en viss tidsåtgång.

För de företag, i vilka installatörerna är verksamma, medför regleringen tidsåtgång som följer av installatörernas certifiering. Detta avser främst den tid som åtgår för installatörernas utbildning och prövning hos certifieringsorganen såväl vid förstagångsansökan som vid de därpå följande förnyelserna av certifieringen.

Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

De företag, vars installatörer väljer att certifiera sig enligt lagen om certifiering av vissa installatörer, kommer till följd av certifieringen att få ökade omkostnader. De ökade omkostnaderna bör ses som investering i kompetensutveckling som i gengäld kommer företaget tillgodo.

En installation utförd av en certifierad installatör kan komma att ta längre tid att projektera i och med att installatören ska kunna rekommendera och vägleda konsumenten till den installation som är den mest energieffektiva och bäst lämpade installationen för byggnaden. Den längre projekteringstiden kan likställas med en kvalitetssäkring av installationen.

Regleringens eventuella påverkan på konkurrensförhållanden för företagen

En effekt av certifieringssystemet kan bli att certifierade installatörer får ett ökat förtroende hos konsumenterna och på så sätt får en konkurrensfördel gentemot andra företag som inte har certifierat sina installatörer.

Certifieringen skulle kunna få motsatt effekt om det inte uppstår en efterfrågan på certifierade installatörer. Dessa skulle få en konkurrensmissig nackdel om kunderna inte är beredda att betala det högre pris som deras omkostnader för certifieringen föranleder.

En kostnadsmässig konsekvens kan utgöras av att mindre installatörsföretag inte har samma möjligheter att låta certifiera sina installatörer på samma vis som större företag har. Detta kan leda till att småföretag inte väljer att låta certifiera sina installatörer på grund av de kostnader det innebär.

Certifieringssystemet medför, som redovisas ovan, vissa kostnader. Det är därför av vikt att nå ut med information om vilka fördelar det innebär att anlita en certifierad installatör. På så sätt kan både installatörerna och konsumenterna investera i och tillgodogöra sig certifieringssystemet.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Företag som väljer att låta certifiera sina installatörer kommer att fördelaktigt utvecklas inom sina områden. Installatörerna kommer att bli åtminstone översiktligt insatta i även andra installationsområden. Det kan ses som fördelaktigt konkurrensmässigt att kunna vägleda konsumenten om vilken anläggning eller installation som passar deras boende utifrån marknads- och lönsamhetskalkyler. Regleringen anses inte påverka företagen i andra hänseenden.

Eventuellt behov av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som nämnts i tidigare kapitel kan små företag komma att få det svårare att låta certifiera sina installatörer i det aktuella systemet med hänsyn till bortfallen arbetsinkomst under utbildningen samt direkta kostnader för utbildning och certifiering. Därtill kommer även mat- och logikostnad i anslutning till utbildning och certifiering. Det innebär att mindre företag behöver använda en proportionellt större del av sina resurser i jämförelse med större företag.

Det är svårt att ta sig runt problematiken om förutsättningarna för installatörer vid mindre företag att certifiera sig. Syftet är att certifierade installatörer ska bli eftertraktade på grund av deras breda kompetens inom installationsområdena i småhus eftersom dessa bättre ska kunna vägleda konsumenten i det lämpligaste valet av installation för den aktuella byggnaden.

Om en marknadsefterfrågan på certifierade installatörer skapas skulle det med tiden öppna upp för mindre företag att låta certifiera sina installatörer utan att löpa så stor risk att förlora den kostnad som ett certifikat innebär. Vid en framtida utvärdering av certifieringssystemet bör en del behandla i vilken utsträckning företag av olika storlek deltar i certifieringssystemet.

Övrigt

De föreslagna reglerna förväntas inte medföra några konsekvenser i fråga om jämställdhet, tillgänglighet eller hälsa.

Källförteckning

- Boverket. (2009). *Boverkets regelförenklingsarbete*. Karlskrona: Boverket
- Boverket. (2012). Förstudie.
- Elektiska installatörsorganisationen.
- Energimyndigheten. (2011). *Certifiera installatörer. Uppdrag 18 implementering av förnybartdirektivet*. ER 2011:24 ISSN 1403-1892
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG samt Bilaga IV till direktivet.
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Förordning (2012:970) om certifiering av vissa installatörer.
- Lag (2012:838) om certifiering av vissa installatörer.
- Regeringens proposition 2012/13:32 Certifiering av vissa installatörer.