



ARBETSMILJÖ
VERKET

Konsekvensutredning

Datum

2025-09-05

Vår beteckning

2024/060237

**Konsekvensutredning till förslaget om ändring i
Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd
om risker vid vissa typer av arbeten (AFS 2023:13)**



Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Beskrivning av problemet och vilka förändringar som eftersträvas	3
3. Beskrivning av alternativa lösningar	4
4. Bemyndiganden	5
5. Föreskrifternas överensstämmelse med EU-anslutningen	5
6. Vilka som berörs av regleringen	5
6.1 Berörda arbetstagare, uppdelat på män och kvinnor och antal företag.....	5
6.2 Andra som berörs.....	7
7. Beskrivning av förslaget och dess konsekvenser	7
7.1 Konsekvenser för kommuner och regioner.....	8
8. Jämförelse av de övervägda regleringsalternativen.....	8
9. Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen	8
10. Tidsåtgång och administrativa kostnader för företag	9
11. Vilka andra kostnader och förändringar är aktuella för företagen.....	9
12. Påverkan på företagen.....	9
12.1 Påverkan av konkurrensförhållanden	9
12.2 Annan påverkan.....	9
13. Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter	9
14. Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning	9
15. Särskilda hänsyn beträffande tidpunkten för ikraftträdande.....	10
16. Behov av speciella informationsinsatser.....	10
17. En beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas	10
18. Hur samråd genomförs	10
19. Beröringspunkter med andra författningar.....	10
20. Kontaktperson på Arbetsmiljöverket.....	11

1. Sammanfattning

Den 22 november 2023 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2668 om ändring av direktiv 2009/148/EG om skydd av arbetstagare mot risker relaterade till exponering för asbest i arbetet. Medlemsländerna ska senast den 21 december 2025 ha infört dessa förändringar i nationell lagstiftning.

Arbetsmiljöverket har tagit fram förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om risker vid vissa typer av arbeten (AFS 2023:13) tredje kapitlet om arbete med risk för exponering för asbest. I dessa föreskrifter kommer införandet av artikel 1.3 a i direktivet (EU) 2023/2668 att ske. Övriga delar av ändringsdirektivet införs genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2025:5) om ändring i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:14) om gränsvärden för luftvägsexponering i arbetsmiljön, Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2025:6) om ändring i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten och Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2025:7) om ändring i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:15) om medicinska kontroller i arbetslivet.

Förslaget innebär att arbetsgivaren ska prioritera rivning eller sanering av asbest före andra former av arbete med asbesthaltiga material.

Arbetsmiljöverket bedömer att det i dagsläget inte går att göra några kvantitativa uppskattningar av kostnader och effekter för förslaget. Arbetsmiljöverket bedömer att kvalitativt går det att säga att förslaget kommer ge upphov till ökad efterfrågan på rivning och sanering av asbest och en minskad efterfrågan på andra former av hantering av asbest.

2. Beskrivning av problemet och vilka förändringar som eftersträvas

Den 22 november 2023 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2668 om ändring av direktiv 2009/148/EG om skydd av arbetstagare mot risker relaterade till exponering för asbest i arbetet (i denna konsekvensutredning benämnd som direktivet) för att ytterligare skydda arbetstagare mot asbestexponering. Detta direktiv behöver införas i svensk lagstiftning.

Den 17 juni 2025 beslutade Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2025:6) om ändring i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten. Genom AFS 2025:6 infördes de flesta av ändringarna i direktivet. En artikel i ändringsdirektivet, artikel 1.3 a som ändrar i artikel 3.2 grunddirektivet, infördes inte och behöver nu införas i svensk lagstiftning.

Asbest är ett material som har använts i Sverige fram till 1982 när ett totalförbud infördes på grund av risk för svår sjukdom hos arbetstagarna vid exponering för asbestfibrer. Exponering för asbest kan ge sjukdomar som mesoteliom, lungcancer, asbestos och pleuraplack. Latenstiden för att bli sjuk av asbest är cirka 20 - 50 år.

En stor mängd asbest finns fortfarande kvar i äldre byggnader och utgör ett stort problem vid reparations- och underhållsarbeten. För att minska och till slut förhindra framtida exponering för asbest vid reparations- och underhållsarbeten är det önskvärt att asbest successivt avlägsnas från byggnadsbeståndet. Asbest bör

därför i första hand tas bort istället för att kvarvarande asbest bearbetas eller byggs in.

Arbetsgivaren ska, enligt artikel 1.3 a i ändringsdirektivet EU 2023/2668, prioritera sanering av asbest eller asbesthaltiga material framför andra former av asbesthantering. Arbetsgivaren ska bedöma om detta är möjligt. Detta betyder att om det är möjligt ska rivning eller sanering utföras framför andra åtgärder, som till exempel inbyggnad. Detta krav finns i nuläget inte i svensk lagstiftning och behöver införas för att följa EU-direktivet och få önskad effekt, dvs att asbesthaltiga material succesivt avlägsnas från byggnadsbeståndet. Detta kommer på sikt att minska risken för arbetstagare exponeras för asbesthaltigt damm vid reparations- och underhållsarbeten i äldre byggnader, vilket i sin tur leder till minskad risk för ohälsa.

Prioriteringen av vilken åtgärd som ska genomföras sker rent logiskt efter identifieringen enligt 3 kap. 15 § AFS 2023:13 men innan riskbedömningen av den valda åtgärden enligt 3 kap. 16 §. På så sätt kan arbetsgivaren göra en sakligt grundad prioritering och riskbedömningen sker sedan av den valda åtgärden. En sådan tolkning av direktivet bidrar också till att syftet, att på sikt få bort asbest från byggnader, uppnås.

Arbetsmiljöverket bedömer att en tolkning av direktivet där prioriteringen skulle vara en del av riskbedömningen medför att direktivets syfte inte uppnås då den målsättning som EU har beslutat skulle bli beroende av enskild arbetsgivares riskbedömning. Till det kommer att en riskbedömning som inkluderar prioriteringen medför att en arbetsgivare skulle behöva vikta riskerna för sina nuvarande arbetstagare jämfört med en okänd grupp framtida arbetstagare och i övrigt okända faktorer. En sådan riskbedömning skulle grundas på så oklara omständigheter att vi bedömer att dess nytta som beslutsunderlag blir lågt. Bedömningen skulle dessutom vara svår att genomföra rent praktiskt.

Som det ser ut idag så kan det vara flera olika arbetsgivare som ska tillämpa den föreslagna bestämmelsen. Beroende till exempel på om arbetsgivaren själv äger fastigheten som ska renoveras eller om det är en arbetsgivare som agerar underentreprenör vid en större ombyggnation så kommer utrymmet för prioriteringar att variera beroende på arbetsgivarens rådighet.

Arbetsmiljöverket avvaktar de riktlinjer om prioriteringen som nämns i skäl 29 till ändringsdirektivet. Förslaget innehåller därför inte någon närmare reglering av hur prioriteringen ska göras.

3. Beskrivning av alternativa lösningar

För att införa ändringarna i artikel 3.2 som anges i ändringsdirektivet i artikel 1.3 behöver ändringar göras i kapitel tre i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten.

När det gäller de krav som finns i direktivet finns det inte något alternativ till att genomföra ändringsföreskrifter. Om Sverige inte inför direktivet i nationell lagstiftning lever vi inte upp till de krav EU ställer och kan straffas i form av böter.

Det har kommit frågor om Arbetsmiljöverket kommer att rikta kravet på prioritering mot till exempel byggherren. Arbetsmiljöverket följer direktivet och riktar kravet på prioritering mot arbetsgivaren istället för till exempel byggherren. Det kan finnas skäl att återkomma i den frågan när det finns mer erfarenheter av effekterna av bestämmelsen.

4. Bemyndiganden

Arbetsmiljöverkets bemyndigande för dessa ändringsföreskrifter finns i 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166).

5. Föreskrifternas överensstämmelse med EU-anslutningen

De föreslagna föreskrifterna inför artikel 1 punkt 3 a i ändringsdirektiv EU 2023/2668 i svenska regler. Föreskrifterna är också i övrigt i överensstämmelse med våra skyldigheter gentemot EU.

6. Vilka som berörs av regleringen

De som berörs primärt av det nya förslaget är arbetsgivare som hanterar asbest, de ska prioritera rivning eller sanering av asbest. Efterfrågan på arbetstagare som har utbildning för rivning och sanering kan komma att öka på grund av en ökad andel rivnings- och saneringsarbete.

Arbetsmiljöverkets bedömning är att de som beställer renoveringsarbeten så som fastighetsägare, bostadsrättsföreningar och privatpersoner, som ska renovera sina hem, också kan påverkas av förslaget genom att det kan bli en annan kostnad för renoveringen. Hur prioriteringarna kommer att påverka kostnaderna för renovering går inte att uttala sig om, bland annat utifrån att fastighetsägarna med flera påverkar arbetsgivarens rådighet för val av åtgärd.

6.1 Berörda arbetstagare, uppdelat på män och kvinnor och antal företag

För att få hantera asbest krävs tillstånd från Arbetsmiljöverket. Antalet företag som har ansökt om tillstånd för att hantera asbest vid rivning och sanering av asbest är enligt Arbetsmiljöverkets statistik är ca 300 st per år, se tabell 1. Motsvarande siffror för bearbetning och behandling är i snitt ca 75 företag sökta tillstånd per år.

Tabell 1 Antal företag som har sökt tillstånd för att riva och sanera asbest samt sökt tillstånd bearbeta och behandla asbest per år.

Typ av tillstånd	Antal ansökningar 2021	Antal ansökningar 2022	Antal ansökningar 2023
Rivning och sanering av asbest	321	306	281
Bearbetning och behandling	69	85	76

Arbetsstagare som kan exponeras för asbesthaltigt damm finns främst inom byggsektorn. Arbetsstagare som arbetar med rivning, reparation och ombyggnad av äldre hus riskerar att exponeras.

Arbetsmiljöverket har pratat med arbetsmarknadens parter och några företag som arbetar med rivning- och asbestsanering. Företag som enbart utför hantering som kräver tillstånd för bearbetning och behandling skulle kunna påverkas genom en minskning av antal beställda arbeten. Ofta görs dock arbeten med asbest som kräver tillstånd för bearbetning och behandling av saneringsföretag som har tillstånd för rivning och sanering av asbest. Dessa företag behöver söka tillstånd för bearbetning och behandling för dessa typer av arbeten, även om de har tillstånd för rivning och sanering av asbest. Tillstånd för bearbetning och behandling är oftast tidsbegränsade tillstånd för ett specifikt arbete som ska utföras. Det finns även företag och kommuner som har generella tillstånd för bearbetning och behandling. Dessa ges för en längre period och används vid t ex rengöring av ventilationskanaler av asbest, byte av lås i dörrar som innehåller asbest och vid mindre reparationer av asbesthaltiga kommunala ledningsnät. Inga av dessa aktörer utför någon annan hantering där det krävs tillstånd för bearbetning och behandling. Det är därför svårt att säga hur många företag det finns som enbart utför hantering av asbest som kräver tillstånd för bearbetning och behandling. Uppskattningsvis så rör det sig inte om så många företag. Hur många arbetsstagare dessa företag har, har vi inte heller information om, men det rör sig allt ifrån små företag med någon anställd till större företag med betydligt fler anställda. Därför blir det mycket svårt att bedöma konsekvenser och kostnader.

Arbetsmiljöverket har inte möjlighet att ta ut statistik över antalet manliga och kvinnliga arbetstagares som ingår i ansökan om tillstånd för asbest. Enligt Arbetsmiljöverkets inspektörer så är de flesta arbetstagare som exponeras för asbest män. Vid en kontakt med branschen där frågan har ställts, kan uppgiften styrkas om att det är en klart övervägande andel män som arbetar med asbest. Deras uppfattning är att så mycket som 98 % av alla som hanterar asbest är män.

Arbetsmiljöverket har inte data på hur många fastigheter som renoveras per år. Det finns heller ingen data på hur mycket asbest det finns i byggnader i Sverige. Det kan dock antas att asbesthaltigt material har förekommit i alla byggnader som är uppförda före 1982. Det finns enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) cirka 5,2 miljoner bostäder totalt i Sverige, varav 2,1 miljoner är småhus. Enligt en uppskattad siffra av Boverket bedömdes det finnas 400 000 ton asbest kvar i våra bostäder på 80-talet. Stora mängder asbest har sanerats sedan dess och siffran kan förutsättas vara betydligt lägre idag. Hur mycket lägre har varken Boverket eller Arbetsmiljöverket information om. I siffran 400 000 ton räknas inte offentliga

lokaler, skolor, idrottsanläggningar, företags- och industribyggnader. Hur mycket asbest som finns i dessa lokaler finns inte sammanställt men vi kan anta att det finns motsvarande mängd asbest även i dessa byggnader, vilket gör att mängden asbest som fanns i byggnader i Sverige var betydligt mer än 400 000 ton på 80-talet

Även om denna informationen hade funnits går det inte att säga hur många renoveringsarbeten som skulle kunna prioritera rivning eller sanering jämfört med andra metod.

6.2 Andra som berörs

Arbetsmiljöverkets bedömning är att kommuner och regioner kommer att beröras på liknande sätt som företag som ska renovera fastigheter. De kommuner och regioner som äger fastigheter som innehåller asbest där renovering ska ske kan få ändrade kostnader.

7. Beskrivning av förslaget och dess konsekvenser

Vid införande av direktivet föreslås ändringar i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:13) om risker vid vissa typer av arbeten (nedan kallad AFS 2023:13) i kapitel tre om arbete med risk för exponering för asbest. Den nya bestämmelsen är tänkt att placeras i en ny paragraf, 3 kap. 15 a §, där det kommer att framgå att arbetsgivaren ska prioritera rivning eller sanering av asbest före andra former av arbete med asbesthaltiga material. I syfte att förtydliga arbetsgången för arbetsgivaren föreskrivs också att prioriteringen sker före riskbedömningen enligt 3 kap. 16 §.

.

Förslag på en paragraf 3 kap. 15 a § i AFS 2023:13 med följande lydelse
Arbetsgivaren ska prioritera rivning eller sanering före andra former av hantering av asbesthaltigt material.
Prioriteringen av åtgärder enligt första stycket ska genomföras innan riskbedömningen enligt 16 § görs.

Det innebär att förstahandsvalet ska vara att riva och sanera bort asbesthaltigt material istället för andra former av hantering, såsom reparation, underhåll, inbyggnad, inkapsling eller försegling.

Konsekvenser för företagen:

De företag som utför bearbetning och behandling eller rivning och sanering av asbest kan komma att få arbeten som tar längre tid då det normalt tar längre tid att sanera asbest vilket ger ökade intäkter för dessa företag. Hur vanligt det är idag att inte ta bort asbest där det skulle kunna gå har varken vi eller branschen information om. I och med det nya förslaget bedömer vi dock att fler kommer att sanera än som gör det idag. Hur stor skillnaden blir har vi ingen data att luta oss på.

Vi har inte uppgifter om hur många arbeten varje företag som bearbetar och behandlar gör per år. Men till Arbetsmiljöverket kommer cirka 27 000 anmälningar om rivningar in.

Kostnaderna för företagen beror på många parametrar och det finns också en osäkerhet kring hur många företag som påverkas.

Det kan bli dyrare att renovera om det går att prioritera rivning eller sanering då det normalt tar längre tid och kostar mer, jämfört med andra former av asbesthantering. Denna ökade kostnad kommer troligtvis främst att hamna på fastighetsägarna.

Sanering eller rivning av asbest ska prioriteras före annan hantering. Det är inte krav på att man alltid ska riva eller sanera bort asbest, men om man inte gör det så ska det finnas tydliga skäl för att man inte kan göra det. Åtgärderna rivning och sanering ska prioriteras före annan hantering och ska alltid övervägas.

Sanering eller rivning av asbest kan innebära en kostnadsökning för framför allt fastighetsägaren. Skillnad i kostnad mellan att till exempel bygga in asbest jämfört med att sanera bort asbest skiljer sig från byggnad till byggnad. Varken Boverket eller Arbetsmiljöverket har uppgifter om hur många byggnader som innehåller asbesthaltigt material och som renoveras per år. Vid hur många renoveringar av dessa fastigheter rivning och sanering kommer att prioriteras går inte att förutse. Vi kan konstatera att det kan medföra en kostnadsökning att riva och sanera bort asbest. Hur stor skillnaden blir har vi inte uppgifter om eller data att luta oss på för att kunna göra rimliga beräkningar. Vi kan därför inte göra en beräkning av vilka extra kostnader det kan bli för fastighetsägarna.

7.1 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommuner och regioner kommer att beröras på liknande sätt som företag som ska renovera fastigheter innehållande asbest. De kommuner och regioner som äger fastigheter som innehåller asbest där renovering ska ske kan få ökade kostnader. Med samma resonemang som för företag har vi inte uppgifter att luta oss på för att kunna göra antagande om hur stor kostnadsökningen kan bli.

8. Jämförelse av de övervägda regleringsalternativen

Den föreslagna föreskriften överför artikel 1.3 a från ändringsdirektivet, som är ett minimidirektiv. Minimidirektiv måste överföras i nationell lagstiftning men det finns möjlighet att införa strängare krav. Arbetsmiljöverket väljer att följa direktivet och inte införa ytterligare krav.

9. Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen

I den mån kommuner och regioner påverkas sker det i deras civilrättsliga egenskap av arbetsgivare och fastighetsägare. Reglerna påverkar alltså inte kommuner och regioner på annat sätt än andra arbetsgivare och fastighetsägare. Därmed påverkas inte heller den kommunala självstyrelsen.

10. Tidsåtgång och administrativa kostnader för företag

Viss tidsåtgång kan krävas för företagen för att utreda om det går att prioritera att riva eller sanera asbest istället för annan hantering. Detta kan medföra extra kostnader.

11. Vilka andra kostnader och förändringar är aktuella för företagen

Företag måste alltid hålla sig informerade och inhämta information om det förändrade regelverket. Därutöver har Arbetsmiljöverket inte bedömt andra kostnader eller förändringar utöver de som redan har specificerats.

12. Påverkan på företagen

12.1 Påverkan av konkurrensförhållanden

Arbetsmiljöverket bedömer att de ändrade bestämmelserna i sig inte påverkar företag av olika storlek på olika sätt. Det kan dock vara lättare för större företag att hantera vissa förändringar men det går inte att uttala sig med någon säkerhet i hur det påverkar konkurrensförhållanden.

För de företag som i dagsläget bara har tillstånd och utbildning för bearbetning och behandling kan det uppstå en minskad efterfrågan för deras tjänster men de har möjligheten att skaffa sig utbildning och beviljas tillstånd för rivning och sanering med följderna att på längre sikt så bör de klara den nya situationen.

Arbetsmiljöverket är medvetna om att det finns till exempel låssmeder som har tillstånd för bearbetning och behandling och där kan det vara så att det inte är aktuellt att skaffa sig kompetensen och tillståndet för att riva. Den här typen av omständigheter gör det svårt att bedöma påverkan.

12.2 Annan påverkan

Utöver att berörda rent allmänt behöver ta hänsyn till ny reglering bedömer Arbetsmiljöverket att det inte blir någon annan påverkan för dem än det som redan har redovisats.

13. Åtgärder för att begränsa förslagens kostnader och andra effekter

Den föreslagna förändringen i föreskriften är krav som finns i det aktuella EU-direktivet och konsekvenserna redovisas ovan under avsnitt 7. Arbetsmiljöverket bedömer att eftersom kravet finns i det aktuella EU-direktivet så kan vi inte begränsa kostnaderna och effekterna. Arbetsmiljöverket väntar på EU-kommissionens vägledning om hur kravet ska tillämpas, vilket gör att kostnaderna i dagsläget är svåra att bedöma.

14. Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

De krav som finns i den föreslagna föreskriften är de krav som finns i det aktuella EU-direktivet. I direktivet finns inte formuleringar som skiljer på små, medelstora

eller stora företag. Arbetsmiljöverket kan inte heller se någon anledning till att arbetsgivare i små företag ska ha annorlunda krav i detta fall.

15. Särskilda hänsyn beträffande tidpunkten för ikraftträdande

Av direktiv framgår att det ska vara överfört till nationell reglering senast den 21 december 2025. I och med det behöver ändringsföreskriften senast träda i kraft samma datum. Eftersom övriga krav från direktivet träder ikraft i Sverige den 19 december 2025 så föreslår Arbetsmiljöverket att denna ändringsföreskrift träder ikraft den 19 december 2025.

Utifrån Arbetsmiljöverkets bedömning så hinner företagen vidta nödvändiga åtgärder inom tidsfristen som sätts genom ikraftträdandedatumet.

16. Behov av speciella informationsinsatser

Arbetsmiljöverkets bedömning är att vi behöver genomföra de informationsinsatser som vanligen genomförs vid föreskriftsförändringar. Information sker via vår webbplats som kommer att uppdateras i samband med ikraftträdandet. Muntlig information kommer även att ges vid de återkommande möten som Arbetsmiljöverket har med arbetsmarknadens parter. Berörda organisationer vidarebefordrar normalt information från dessa möten till sina medlemmar, vilket vi hoppas att de gör även i det här fallet.

17. En beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

En utvärdering av hur nya föreskrifter fungerar i tillsynen genomförs normalt ett år efter ikraftträdandet. För att följa upp hur de nya kraven i asbestdirektivet fungerar i tillsynen planerar SLIC (Senior Labour Inspectors Committee) att genomföra en kampanj på EU-nivå under åren 2026–2027. Arbetsmiljöverket planerar att delta i den kampanjen och kommer i och med den kunna följa upp och utvärdera de nya föreslagna föreskrifterna.

18. Hur samråd genomförs

Arbetsmiljöverkets föreskrifter tas fram i samråd med arbetsmarknadens parter. Inför beslut av ändringsföreskrifter AFS 2025:6 genomfördes möten med parterna där synpunkter fångades in om aktuell artikel i direktivet.

Föreskriftsförslaget kommer att skickas på remiss till en bredare krets av berörda. Före beslut att utfärda föreskrifterna kommer arbetsmarknadens parter att kallas till ett möte för att diskutera det slutliga förslaget och de synpunkter som framkommit i remissvaren.

19. Beröringspunkter med andra författningar

Inga andra av Arbetsmiljöverkets föreskrifter eller andra författningar berörs av dessa förändringar.

20. Kontaktperson på Arbetsmiljöverket

Gustaf Bäck handläggare tel. 010-730 91 27

Martin Hedberg jurist tel. 010-730 96 93