

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – del I och II (SOU 2015:13 och SOU 2015:38)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Utredningen om nya utstationeringsregler har lämnat sina förslag i ett delbetänkande (SOU 2015:13) och ett slutbetänkande (SOU 2015:38). Detta yttrande avser utredningens förslag i sin helhet som de har redovisats i båda betänkandena, vilket sammanfattat beskrivs nedan.

Utredningens betänkanden innehåller förslag till lag och förordning om ömsesidigt bistånd med indrivning av vissa administrativa avgifter. Vidare föreslås ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och i förordning (2013:352) om anmälningsskyldighet vid utstationering av arbetstagare. Därutöver föreslås ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar och i utsökningsförordningen (1981:981). Slutligen lämnas förslag till ändring i förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

I delbetänkandet anges att utredningens förslag om genomförandet av tillämpningsdirektivet innebär att det införs en möjlighet att över medlemsstaternas gränser verkställa administrativa avgifter för bristande efterlevnad av bestämmelser om utstationering. Det handlar om sanktioner p.g.a. att ett företag inte följt de bestämmelser som företaget är skyldigt att göra enligt utstationeringslagen. Förslagen anges innebära att administrativa avgifter som påförts i t.ex. Sverige, kan drivas in i en annan medlemsstat. Om ett företag som utstationerat arbetstagare i Sverige påförts administrativa avgifter p.g.a. att företaget inte följt de svenska regler som gäller vid utstationering, kan avgiften drivas in i den medlemsstat där företaget är etablerat eller bedriver verksamhet. Det blir alltså möjligt att genom Kronofogdemyndigheten, med bistånd av myndigheterna i en annan medlemsstat, driva in avgiften i den medlemsstaten. Detta anges innebära att det behövs ett ömsesidigt samarbete mellan medlemsstaterna och därför föreslås att Sverige på motsvarande sätt ska bistå andra medlemsstater för att driva in administrativa avgifter som påförts i en annan medlemsstat.

Vidare anges att utredningens förslag medför ökade möjligheter för utstationerade arbetstagare att ta tillvara sina rättigheter i Sverige. Det finns i dag inte någon rätt för utstationerade arbetstagare, som inte är medlemmar i den avtalsslutande arbetstagarorganisationen, att hävda rättigheter enligt kollektivavtal som ingåtts i Sverige av företaget som utstationerar. Utredningens förslag anges emellertid innebära att

utstationerade arbetstagare ska kunna åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal som har slutits mellan en svensk arbetstagarorganisation och en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land och som utstationerar arbetstagare i Sverige även när arbetstagaren inte är medlem i den avtalsslutande organisationen. Förutsättningen är att arbets- och anställningsvillkoren omfattas av den s.k. hårda kärnan av villkor enligt utstationeringsdirektivet. Arbetstagaren ska enligt förslaget kunna åberopa kollektivavtalet endast för den tid under vilken utstationeringen pågår eller har pågått. Arbetstagaren ska kunna väcka talan vid svensk domstol för att göra sin rätt gällande. Förslaget anges innebära att om ett företag, som utstationerar arbetstagare till Sverige, ingår ett kollektivavtal i Sverige med t.ex. villkor om lön och arbetstider som är mer förmånliga än vad som gäller enligt avtalet mellan företaget och den arbetstagare som utstationerats till Sverige, kan arbetstagaren göra gällande de mer förmånliga villkoren i kollektivavtalet. Det ska alltså vara möjligt trots att arbetstagaren inte anslutit sig till den kollektivavtalsslutande svenska arbetstagarorganisationen. Arbetstagaren ska kunna väcka talan vid svensk domstol för att göra sin rätt gällande.

Utredningen föreslår att en utstationerad arbetstagare ska vara skyddad mot repressalier från arbetsgivaren om arbetstagaren väcker talan vid svensk domstol om de arbets- och anställningsvillkor som arbetstagaren har rätt till. En bestämmelse med denna innebörd ska införas i utstationeringslagen. Utredningen föreslår också att en utstationerande arbetsgivare som utsätter arbetstagaren för repressalier ska betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har inträffat. Bestämmelser med denna innebörd ska införas i utstationeringslagen. Utredningen anser att den nu föreslagna sanktionen är effektiv, proportionerlig och avskräckande på det sätt som avses i artikel 20 i tillämpningsdirektivet. Vidare föreslår utredningen att en bevisregel införs med innebörd att om den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier av arbetsgivaren visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, ankommer det på arbetsgivaren att visa att sådana repressalier inte har vidtagits. Förslagen ovan kompletteras av bestämmelser om preskription.

Därutöver föreslår utredningen att det införs bestämmelser i utstationeringslagen som tydliggör vilka omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger en faktisk utstationering. Dessa omständigheter avser om en utstationering uppfyller kraven på etablering och tillfällighet. Av bestämmelserna ska för det första framgå att vid bedömningen av om en arbetsgivare är etablerad i ett annat land än Sverige ska de omständigheter som rör arbetsgivarens verksamhet i det andra landet och, vid behov, arbetsgivarens verksamhet i Sverige beaktas. För det andra ska det framgå att de omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation ska beaktas vid bedömningen av om en arbetstagare utför arbete under begränsad tid i Sverige. Utredningen föreslår att det i förarbetena till lagen anges ett antal exempel på sådana omständigheter som kan beaktas vid sådana bedömningar.

Det föreslås också att Arbetsmiljöverket ska få ett tydligare uppdrag att lämna lättillgänglig och tydlig information om de arbets- och anställningsvillkor som kan vara tillämpliga i Sverige vid en utstationering. Vidare föreslås att Arbetsmiljöverket får ett nytt uppdrag att samarbeta med andra medlemsstater genom informationssystemet IMI. Arbetsmiljöverket får då en skyldighet att lämna bistånd på begäran av en annan medlemsstat när det t.ex. gäller information och inspektioner avseende en utstationeringssituation. Det anges att genom att samtliga medlemsstater inför liknande skyldigheter får Arbetsmiljöverket en motsvarande möjlighet att vid behov begära sådant bistånd av en utländsk myndighet.

I slutbetänkandet föreslår utredningen att den nuvarande regleringen i utstationeringslagen om Arbetsmiljöverkets uppgift att tillhandahålla information och arbetstagarorganisationernas skyldighet att lämna in kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket ska kompletteras på så sätt att skyldigheten för arbetstagarorganisationerna att ge in kollektivavtal till Arbetsmiljöverket, kompletteras med en skyldighet

för samma organisationer att också anmäla en kontaktperson till Arbetsmiljöverket. Kontaktpersonen ska tillhandahålla information om de villkor som kan komma att krävas eller kan komma att tillämpas vid en utstationering i Sverige. Utredningen föreslår också att regeringen överväger att tillsätta en medlare eller en arbetsgrupp för vissa branscher med uppdrag att bl.a. få arbetsmarknadens parter att komma överens om villkoren för utstationerade arbetstagare i relevanta branscher.

Utredningen föreslår också bestämmelser om ett s.k. entreprenörsansvar. Fysiska eller juridiska personer som bedriver näringsverksamhet ska kunna bli ansvariga enligt bestämmelsen om entreprenörsansvar och det ska också gälla beställare som bedriver näringsverksamhet och som samtidigt är en entreprenör. Entreprenörsansvar föreslås införas för utstationerade arbetstagare inom bygg- och anläggningsverksamhet. Entreprenörsansvaret ska kunna göras gällande i samtliga led i en entreprenörskedja och omfatta den lön som avtalats. Entreprenörsansvaret ska vara strikt på så sätt att en entreprenör inte ska kunna åberopa att rimliga kontrollåtgärder vidtagits för att gå fri från ansvar. Entreprenörsansvaret ska vara semidispositivt, dvs. genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation får undantag föreskrivas i fråga om entreprenörsansvaret. Undantag från lagen får göras endast om det inte innebär att mindre förmånliga villkor ska tillämpas för arbetstagarna än vad som följer av tillämpningsdirektivet. Entreprenörer ansvarar för lön till utstationerade arbetstagare om arbetsgivaren inte betalar den lön som arbetstagaren har rätt till för arbete hos underentreprenör. Entreprenörens ansvar är subsidiärt i förhållande till arbetsgivaren men solidariskt för entreprenörerna. Det innebär att den utstationerade arbetstagaren, sedan denne visat att arbetsgivaren inte betalat, kan vända sig till vem som helst i entreprenörskedjan, under vissa förutsättningar. En utstationerad arbetstagare ska först framställa sitt krav mot arbetsgivaren. Om arbetsgivaren inte betalar kravet får arbetstagaren framställa kravet mot någon annan som kan bli ansvarig i entreprenörskedjan. Kravet ska vara skriftligt.

Sammanfattningsvis anges utredningens förslag innebära att utstationeringslagen kompletteras med en bestämmelse som innebär att för utstationerade arbetstagare kan annan än arbetsgivaren vara ansvarig för den utstationerades lön. Entreprenörernas ansvar gäller först sedan det konstaterats att den utstationerade arbetstagaren inte fått lön från sin arbetsgivare. Den utstationerade arbetstagaren kan då vända sig till någon annan i entreprenörskedjan. Utredningen har också i uppdrag att bedöma vad som kan vara andra lämpliga åtgärder än ett entreprenörsansvar för att genomföra tillämpningsdirektivets krav. Utredningen bedömer att annan lämplig åtgärd kan vara bestämmelser i ett entreprenadavtal om en skyldighet att innehålla viss del av kontraktssumman till säkerhet för arbetstagarnas löner, och om prisavdrag eller vite för det fall underentreprenören inte betalar lön till arbetstagarna.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Utredningens uppdrag anges ha varit att för det första föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) ska genomföras i svensk rätt. I det följande används förkortningen tillämpningsdirektivet för det år 2014 antagna direktivet. För det andra anges utredningens uppdrag ha varit att bedöma om svensk rätt är förenlig med tillämpningsdirektivet och utarbeta de författningsförslag som behövs för att anpassa svensk lagstiftning till direktivet när det gäller bl.a. vem som ska anses som en utstationerad arbetstagare, förbättrad

tillgång till information och såväl nationell tillsyn som gränsöverskridande administrativt samarbete mellan myndigheter på direktivets område.

Vidare anges att utredningen genom regeringsbeslut i november 2014 fick ett utvidgat uppdrag att lämna de författningsförslag som behövs för att anpassa svensk rätt till tillämpningsdirektivet när det gäller förbättrad tillgång till information om kollektivavtalsvillkor och införande av entreprenörsansvar.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

När det gäller förslagen som lämnas i delbetänkandet om samarbete mellan myndigheter i olika EU-länder för att kunna verkställa administrativa avgifter, de utökade möjligheterna för utstationerade arbetstagare att åberopa arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal m.m. anges följande i konsekvensutredningen. Utredningens förslag innebär att tillämpningsdirektivet genomförs i svensk rätt huvudsakligen genom författningsreglering. Det anges att utredningen uppfattat sitt uppdrag som att den inte väntas lämna förslag på genomförande av tillämpningsdirektivet på annat sätt än genom författningsförslag.

Vidare anges följande när det gäller förslagen som lämnas i slutbetänkandet om arbetstagarorganisationernas skyldighet att lämna in kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket och bestämmelserna om ett entreprenörsansvar. Utredningen har såväl i betänkandets konsekvensbeskrivning som i andra delar av betänkandet på ett utförligt sätt analyserat för- och nackdelar med flera alternativa lösningar för att genomföra de aktuella förslagen. När det gäller förbättrad tillgång till information om kollektivavtalsvillkor anges att en alternativ lösning skulle kunna vara att helt ta bort skyldigheten för arbetstagarorganisationerna att lämna information om villkor i kollektivavtal och ersätta med exempelvis en skyldighet att utse en kontaktperson från arbetstagarorganisationerna som skulle kunna lämna information om relevanta villkor. Även andra alternativa lösningar har redovisats och analyserats. Avseende entreprenörsansvar inom bygg- och anläggningssektorn anges att ett ansvar enligt direktivet kan se ut på olika sätt och även att momenten i ett sådant ansvar kan kombineras på olika sätt. En sådan alternativ utformning anges kunna vara ett entreprenörsansvar för avtalad lön endast för den entreprenör till vilken en utstationerande arbetsgivare är en direkt underentreprenör, d.v.s. ansvar endast i ett led i stället för flera, som utredningen föreslagit. Även andra alternativ nämns i konsekvensbeskrivningen.

De alternativa förslagen avseende arbetstagarorganisationernas skyldighet att lämna in kollektivavtalsvillkor till Arbetsmiljöverket jämförs sinsemellan när det gäller hur väl de bedöms uppfylla tillämpningsdirektivets krav. Däremot finns inte någon jämförelse mellan den ekonomiska effekt, om någon, som de alternativa lösningarna skulle kunna ha för företag. Det skulle ha förbättrat konsekvensbeskrivningens kvalitet om det även hade framgått i vilken mån utredningen bedömer att de olika sätten att få in information till Arbetsmiljöverket skiljer sig åt när det gäller påverkan på berörda företag. Eftersom det aktuella förslaget främst synes innebära att de direkta kraven ställs på arbetstagarorganisationerna, finner Regelrådet emellertid inte att detta är någon allvarlig brist utifrån de aspekter som Regelrådets granskningsuppdrag omfattar.

När det gäller entreprenörsansvar innehåller utredningen en tydlig redovisning av hur det förslag som lämnas bedöms förhålla sig till EU-rätten och jämförelser görs även mellan hur väl alternativa lösningar anses uppfylla de EU-rättsliga kraven. Däremot saknas en jämförelse av vilka ekonomiska effekter olika regleringsalternativ skulle kunna få på berörda företag. Arbetsgivarorganisationerna har anfört att det förslag som utredningen lämnar om entreprenörsansvar bl.a. skulle få väsentliga effekter på prissättningen. Om detta skulle vara riktigt, skulle det vara en ekonomisk effekt av betydelse för berörda

företag. Mot denna bakgrund anser Regelrådet att en jämförelse mellan vilken påverkan på företag de alternativa lösningarna kan få borde ha gjorts.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Övergripande anger utredningen att de förslag som lämnas avser att genomföra tillämpningsdirektivet i svensk rätt på ett fullständigt och korrekt sätt.

Specifikt när det gäller förslaget om entreprenörsansvar anges att detta innebär striktare ansvarsbestämmelser än vad som anges i artiklarna 12.1 och 12.2 i tillämpningsdirektivet. Det anges att utredningen i de delar som dess förslag innebär ett striktare ansvar har utgått från de begränsningar för vad medlemsstaterna får göra som anges i artikel 12.4 i tillämpningsdirektivet. Utredningen anser att förslagen är icke-diskriminerande och proportionerliga när det gäller omfattningen av ansvaret för underentreprenörer.

Det anges vidare att även utredningens förslag om kontaktperson för information om villkor i kollektivavtal går utöver vad tillämpningsdirektivet kräver. Skälet till detta är att utredningens förslag i detta avseende föreslås gälla även i förhållande till utstationerade arbetsgivare och utstationerade arbetstagare från länder utanför EES och Schweiz. Detta anges ha sin bakgrund i de överväganden som gjordes vid genomförandet av utstationeringsdirektivet i svensk rätt. Det anges vidare att utredningen inte bedömer att förslagen i dessa delar strider mot EU-rätten.

Utöver detta finns även information om hur utredningens förslag förhåller sig till andra internationella åtaganden.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Generellt anger utredningen att EU:s medlemsstater enligt tillämpningsdirektivet är skyldiga att ha en lagstiftning som genomför direktivet i nationell rätt senast den 18 juni 2016 och att de förslag som utredningen har lämnat därför bör träda i kraft den dagen.

När det gäller utstationerade arbetstagares möjligheter att i vissa fall väcka talan om villkor i kollektivavtal och när det gäller entreprenörsansvar anger utredningen att dessa föreslagna bestämmelser bör gälla inte bara avseende utstationering som påbörjats efter ikraftträdandet utan även beträffande redan pågående utstationeringar avseende tid som följer därefter.

Det anges att det inte behövs några tillämpningsbestämmelser eller övergångsbestämmelser i övrigt med anledning av förslagen.

När det gäller informationsinsatser anges att Arbetsmiljöverket föreslås få ett författningsreglerat uppdrag att informera om kontaktpersoner hos arbetstagarorganisationer samt att utredningen utgår från att arbetsmarknadens parter i sin informations- och utbildningsverksamhet informerar och bidrar till att kunskap om de nya reglerna når ut.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Generellt anger utredningen att förslagen påverkar företag som utstationerar arbetstagare i Sverige och att även utländska företag kan påverkas inför ett beslut om en eventuell utstationering till Sverige.

Specifikt när det gäller förslaget om entreprenörsansvar anges i utredningen att enligt uppgift från SCB:s företagsregister, fanns det 99 110 företag verksamma inom branschgruppen byggverksamhet i Sverige i november 2014. Avdelningen består av verksamheterna Byggnadsarbeten där 22 644 företag var verksamma, Anläggningsarbeten där 2 905 företag var verksamma och specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet där 73 561 företag var verksamma. Antalet utstationerade arbetstagare inom branschgruppen byggverksamhet var under år 2014 sammanlagt 14 001 personer.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

När det gäller de författningsförslag som lämnas i utredningens delbetänkande saknas beräkningar av effekter på företagens kostnader. Det anges att såvitt utredningen kan bedöma bör inte företag bli föremål för negativa ekonomiska konsekvenser med anledning av genomförande av förslagen.

Specifikt när det gäller förslaget om entreprenörsansvar har emellertid beräkningar av effekten för berörda företag gjorts. Det anges att utredningen väljer att göra en grov uppskattning av företagens kostnader med utgångspunkt i tre grupper företag utifrån antalet anställda, nämligen företag med 1–9 anställda, företag med 10–199 anställda, och företag med fler än 200 anställda. Timlönen för den som vidtar åtgärderna uppskattas, oavsett företagets storlek, till 400 kronor.

Utredningen bedömer att mindre företag som i allmänhet inte anlitar underentreprenörer inte behöver vidta några omfattande åtgärder. De aktuella företagen bedöms ändå vara tvungna att bedöma behovet av åtgärder. Redan detta anger utredningen tar viss tid i anspråk. Tidsåtgången uppskattas till 30 minuter och timlönen för arbetet till 400 kronor. Detta behöver göras en gång även om behovet ska utvärderas om anledning återkommer. Utredningen bedömer att sådana mindre företag som avses har mellan 1–9 anställda. Enligt SCB, företagsregistret, uppgick antalet sådana företag i branschgruppen byggverksamhet i november 2014 till sammanlagt 36 619 företag. Den totala uppskattade kostnaden för företagen i denna grupp uppgår till 7 383 800 kronor (36 619 företag×1 gång×0,5 timmar×400 kronor i timlön). Den uppskattade kostnaden per företag anges uppgå till 200 kronor.

Företag med mellan 10–199 anställda anges i regel ha ett större behov av att ta fram rutiner för kontrollåtgärder eller andra åtgärder för att minimera riskerna för att bli föremål för utkrävande av ett entreprenörsansvar. Dessa företag anges behöva utreda vilka rutiner företaget ska ha och hur man ska gå till väga vid val av underentreprenör. Detta kan enligt utredningen antas kräva mer arbete än för de allra minsta företagen. Tidsåtgången uppskattas till fyra timmar. Företagen kan behöva följa upp och utvärdera förhållandena och eventuellt göra en ny bedömning om det man gjort inte framstår som tillräckligt. Frekvensen uppskattas därför till två gånger. Enligt SCB, företagsregistret, uppgick antalet företag med mellan 10–199 anställda i branschgruppen byggverksamhet i november 2014 till sammanlagt 6 705 företag. Den totala uppskattade kostnaden för företagen i denna grupp uppgår till 21 456 000 kronor (6 705 företag×2 gånger×4 timmar×400 kronor i timlön). Den uppskattade kostnaden per företag uppgår till 3 200 kronor.

Företag med över 200 anställda anges i allmänhet ha stora behov av att upprätta rutiner för kontrollåtgärder eller andra åtgärder för att minimera riskerna för att drabbas av ett entreprenörsansvar. De behöver grundligt utreda vilka behov som finns och hur man ska få till stånd bättre kontroll över entreprenörskedjor. Tidsåtgången för dessa företag uppskattas av utredningen till tio timmar. Företagen kan behöva följa upp och utvärdera förhållandena och eventuellt göra en ny bedömning om det man gjort inte framstår som tillräckligt. Frekvensen uppskattas därför av utredningen till två gånger. Därutöver har dessa företag i regel att inrätta en särskild rutin för intern rapportering. Tidsåtgången för detta uppskattas till tio timmar. Företagen kan också behöva vidta ytterligare åtgärder. Tidsåtgången för sådana uppskattas till fem timmar. Enligt SCB, företagsregistret, uppgick antalet företag med över 200 anställda i branschgruppen byggverksamhet i november 2014 till sammanlagt 42 företag. Den totala uppskattade kostnaden för företagen i denna grupp uppgår enligt utredningen till 588 000 kronor (42 företag×2 gånger×10 timmar×400 kronor i timlön för att utreda behov, 42×1 gång×10 timmar×400 kronor för att upprätta rutin samt 42×1 gång×5 timmar×400 kronor för ytterligare åtgärder). Den uppskattade kostnaden per företag uppgår till 14 000 kronor.

Utredningen bedömer mot bakgrund av erfarenheterna i Finland att kostnaden för ett företag i samband med anlitan av en utländsk underentreprenör borde bli lägre ju mer rutinbetonad kontrollåtgärden är för företaget. Vilka konsekvenser som för svensk del kan dras av den finska utredningen anges vara svårt att bedöma. Utredningen bedömer emellertid att kostnaderna för svenska företag som berörs i vart fall inte borde bli högre för ett medelstort svenskt företag än de kostnader som redovisats i finländska analyser. Utredningen anger att det finska systemet innebär mer långtgående krav vad gäller kontroller än vad den svenska utredningens förslag gör. Vid en bedömning av vilka kostnader det skulle kunna bli fråga om för svenska företag väljer utredningen att göra en grov uppskattning av företagens kostnader med utgångspunkt i Arbetsmiljöverkets uppgifter om antalet utstationerade arbetstagare år 2014. Timlönen för den som vidtar åtgärden uppskattas till 400 kronor oavsett företagets storlek. Enligt Arbetsmiljöverket utstationerades 14 001 arbetstagare i Sverige inom branschgruppen byggverksamhet år 2014. Utredningen uppskattar därför att det utstationeras cirka 14 000 arbetstagare per år i Sverige inom bygg- och anläggningssektorn. Vid ett antagande att alla dessa arbetstagare är anställda av en underentreprenör i en entreprenörskedja och att det rör sig om 5–10 arbetstagare per företag, uppskattar utredningen att det rör sig om cirka 1 400–2 800 utstationerande företag som det kan vara aktuellt att kontrollera inför ett anlitan per år. Därtill kommer att det kan göras utredning och kontroller om tilltänkta motsvarande underentreprenörer som ett företag väljer att inte anlita.

Utredningen uppskattar mot den bakgrunden att det skulle kunna röra sig om cirka 1 500–3 000 kontroller per år inför anlitan, fördelat på alla de olika företag i bygg- och anläggningssektorn som anlitar underentreprenörer med utstationerade arbetstagare. Baserat på uppgifter från SCB, Företagsregistret, finns det 6 747 företag inom byggbranschgruppen byggverksamhet med tio anställda eller fler. Enligt utredningens uppfattning är det sådana företag som i allmänhet anlitar underentreprenörer och därför kan ha anledning att vidta olika kontroller inför ett anlitan. De kontroller och åtgärder det kan handla om är inhämtande av olika uppgifter direkt från företaget i fråga eller från olika myndigheter i utlandet eller i Sverige. Om det finns rutiner för inhämtande av uppgifter uppskattar utredningen tidsåtgången per kontroll till en timme per företag. Kostnaden per företag som kontrolleras uppskattas således uppgå till 400 kronor. Den totala kostnaden för alla kontroller inför ett direkt anlitan uppskattas till 600 000 kronor–1,2 miljoner kronor, fördelat på 6 747 företag som i allmänhet bedöms anlita underentreprenörer med utstationerade arbetstagare.

Det anges att utifrån det material utredningen har tillgång till kan den inte bedöma hur många gånger per år varje enskilt företag skulle beröras av nu aktuella kostnader. Till detta kommer att det i en entreprenörskedja inte bara är den entreprenör som anlitar en underentreprenör som kan bli föremål för

utkrävande av entreprenörsansvar enligt förslaget utan även huvudentreprenören eller andra aktörer tidigare i en kedja. De senare företagen kan också beröras av kostnader för kontroll av underentreprenörer i en entreprenörskedja. Entreprenörskedjor kan vara olika långa. Den totala kostnaden för olika former av kontroller per anlitad underentreprenör med utstationerade arbetstagare i en entreprenörskedja kan därför vara högre än den nu redovisade. Utifrån det material utredningen har tillgång till anser sig utredningen dock inte kunna bedöma hur mycket större dessa kostnader skulle kunna vara.

Regelrådet anser att redogörelsen för möjliga effekter på administrativa kostnader för berörda företag är tydlig och får anses hålla en godtagbar kvalitet utifrån förutsättningarna.

Andra kostnader

När det gäller de författningsförslag som lämnas i utredningens delbetänkande saknas beräkningar av effekter på företagens kostnader. Det anges att såvitt utredningen kan bedöma bör inte företag bli föremål för negativa ekonomiska konsekvenser med anledning av genomförande av förslagen.

I utredningen anges att det råder oenighet mellan arbetsmarknadens parter om vad som enligt kollektivavtal utgör minimilön i byggsektorn. Utredningen redovisar, utan att för den skull ta ställning till om detta är den korrekta uppfattningen om vad som utgör minimilön, vad effekten av förslaget skulle kunna resultera i för nivåer på krav. I denna redovisning använder sig utredningen av det lägsta belopp som enligt Byggavtalet skulle kunna utgöra minimilön, vilket anges vara 142,20 kr per timme. En månadslön skulle för en utstationerad arbetstagare mot denna bakgrund kunna vara minst 22 700 kr (beräknat på fyra veckor med 40 timmars arbetstid per vecka).

Vidare anger utredningen att enligt Arbetsmiljöverket är den vanligaste utstationeringsperioden ca 10 till 29 dagar och motsvarar närmare en fjärdedel av alla registreringar. Ca tio procent av anmalingarna anges avse en utstationeringsperiod på minst ett år. Mot den bakgrunden uppskattar utredningen att en utstationerad arbetstagare i genomsnitt är i Sverige maximalt ca sex månader och utför arbete. En utstationerad arbetstagare skulle mot den bakgrunden i en situation vid utstationering på sex månader enligt utredningen tjäna minst ca 136 000 kr för den tid som avser utstationeringen. Vidare hänvisar utredningen till uppgifter från Arbetsmiljöverket om att det totalt finns ca 14 000 utstationerade inom bygg- och anläggningssektorn per år. I ett värsta scenario skulle ingen av dem få någon lön. Ett sådant scenario bedömer utredningen emellertid som orealistiskt. Utredningen konstaterar att det inte finns någon kartläggning över hur många tvister om lön det finns med utstationerade arbetstagare inblandade. Utredningen hänvisar till erfarenheter från Norge där entreprenörsansvar gjorts gällande i 82 fall. Mot den bakgrunden uppskattar utredningen att det maximalt skulle göras gällande ca 80 krav enligt reglerna om entreprenörsansvar per år i Sverige. Vid en sammantagen bedömning uppskattar utredningen att kraven i en enskild entreprenörskedja inte bör komma att överstiga 1,3 miljoner kr.

Det anges vidare att arbetsgivarsidan i utredningens referensgrupp har anfört att entreprenörer skulle tvingas kalkylera med entreprenörsansvar i förväg i sin offertgivning, vilket enligt arbetsgivarföreträdarna skulle vara komplicerat eftersom entreprenörsansvaret bedöms som oförutsebart. Vidare har arbetsgivarföreträdarna anfört att en entreprenör som riskerar att bli föremål för utkrävande av entreprenörsansvar måste kompensera sig för de kostnader som kan uppstå, samt att regressrätten typiskt sett skulle vara svårare att genomdriva mot ett utländskt företag än mot ett svenskt och att kostnaderna i stället skulle komma att vältras över på beställarna, med ökande byggkostnader och avstannat byggande som följd. Utredningen uppger sig dela uppfattningen att det är svårt att i förväg beräkna vilken omfattning som ett entreprenörsansvar kan ha, men det är enligt utredningens uppfattning inte omöjligt att göra beräkningarna om man känner till förutsättningarna i det enskilda fallet. Däremot bedömer utredningen att de aktuella kostnadsberäkningarna kan innebära ökade kostnader för

företagen. När det gäller synpunkterna om riskerna för övervältrande av kostnader m.m. anser utredningen mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts i Norge att det föreslagna entreprenörsansvaret i första hand kommer att ha en preventiv effekt och att bestämmelserna om utkrävande av ansvaret inte kommer att behöva tillämpas i någon större omfattning. Utredningen bedömer också att förslaget kommer att leda till att det blir vanligare med avtalslösningar för att undvika entreprenörsansvar. Utredningen anger att den därigenom har svårt att se att förslagen i någon större omfattning skulle leda till negativa ekonomiska konsekvenser för de anlitate företagen när det gäller att hantera krav. Effekter på byggpriser eller byggande uppger sig utredningen ha svårt att bedöma utifrån det material som den haft tillgång till.

Konsekvensbeskrivningen innehåller även beskrivningar av påverkan på kostnader till följd av tvist i domstol, vilka bedöms bli små mot bakgrund av att erfarenheterna från Norge enligt utredningen talar för att få tvister kommer uppstå. Det finns även beskrivningar av kostnader i anledning av regresskrav mot arbetsgivare. I detta sammanhang anger utredningen bl.a. att eftersom arbetsgivare i fall då regresskrav riktas mot dem tidigare inte har gjort rätt för sig kan det i sådana fall vara nödvändigt att i högre grad driva in krav via domstol. Sådana processer anges vidare kunna bli kostnads- och resurskrävande. Utredningen anger emellertid också att givet det övergripande antagandet att entreprenörsansvaret skulle få huvudsakligen preventiva effekter, antas även regresskrav bli aktuella i begränsad omfattning.

Regelrådet gör följande sammantagna bedömning när det gäller redovisningen av påverkan på företagens kostnader till följd av utredningens förslag. Redogörelsen för möjliga effekter på administrativa kostnader är som nämnts tydlig. Det är också positivt att försök har gjorts att uppskatta andra kostnader som kan uppstå för företagen, samt att exempelberäkningar har gjorts när det gäller vad lönekraven skulle kunna uppgå till under vissa förutsättningar. Regelrådet har viss förståelse för att bristande tillgång till säkert underlag och den begränsade tid som utredningen haft till sitt förfogande har inneburit en utmaning för genomförandet av en konsekvensutredning. Emellertid finner Regelrådet att en viktig förutsättning för antaganden om de andra kostnader som företag kan få till följd av förslaget är att utvecklingen i Sverige skulle bli lik den som varit i Norge. Detta kan i och för sig visa sig vara ett riktigt antagande. Mot bakgrund av att det ändå såvitt Regelrådet kan bedöma är möjligt att jämförbarheten med Norge skulle vara begränsad anser Regelrådet att en bredare analys borde ha gjorts, som även borde ha innehållit bedömningar utifrån ett eller flera scenarier där man utgått från en utveckling som skiljer sig från den som har varit i Norge. När en sådan analys saknas anser Regelrådet att bedömningarna som görs vilar på en alltför osäker grund.

Regelrådet finner mot denna bakgrund att redovisningen av påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges bl.a. följande när det gäller påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag. Utredningen anger att mot bakgrund av den utredning som har gjorts i Norge, att det genom förslaget skapas ett system som stimulerar till större noggrannhet när en underentreprenör anlitas. Systemet bedöms fungera förebyggande eftersom det borde leda till att färre oseriösa företag anlitas. Vidare bedömer utredningen att ett system med det föreslagna entreprenörsansvaret kan motverka osund konkurrens som leder till att seriösa företag blir utkonkurrerade och att möjligheterna att konkurrera på lika villkor därmed skulle öka.

Det anges också att en skillnad mellan den tyska och norska modellen för entreprenörsansvar och den som utredningen föreslagit är att de förstnämnda systemen är utformade så att entreprenörsansvaret gäller både i förhållande till utstationerade och inhemska arbetstagares löner medan utredningens

förslag enbart skulle beröra de utstationerade arbetstagarna. Det anges att denna aspekt skulle kunna medföra att svenska företag blir mer försiktiga än företag i Tyskland och Norge att anlita utländska underentreprenörer, vilket skulle kunna hämma den fria rörligheten. Utredningen hänvisar i detta sammanhang till att EU-kommissionen gjort bedömningen att små och medelstora företag kommer att gynnas av mer jämlika konkurrensvillkor och att denna bedömning från kommissionen har gjorts i förslaget till tillämpningsdirektivet, som endast rör utstationering.

Det anges också att det finns skillnader mellan de norska och svenska rättssystemen samt att arbetsgivarsidan i referensgruppen till utredningen har anfört att den norska byggbranschen uppvisar stora olikheter med de svenska. Utredningen anser att det är svårt att se varför ett entreprenörsansvar i Sverige skulle ge så annorlunda effekter än i exempelvis Norge och Tyskland.

Regelrådet finner att en viss redovisning av möjliga effekter på konkurrensförhållandena för berörda företag finns i utredningen. När det gäller påverkan till följd av förslaget om entreprenörsansvar konstaterar Regelrådet att utredningens resonemang i relativt stor utsträckning baseras på de erfarenheter som gjorts i Tyskland och Norge. Det är enligt Regelrådets uppfattning tydligt att utredningen anser att skillnader mellan svenska förutsättningar och förutsättningarna i Tyskland och Norge troligen inte får så stor betydelse för vilka effekter utredningens förslag skulle få i Sverige. Emellertid redovisas det enligt Regelrådets uppfattning inte tillräckligt tydligt i underlaget vilka skäl som utredningen har för att göra den bedömningen.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges i delbetänkandet att tillgång till bättre information om arbets- och anställningsvillkor, som gäller vid utstationering i Sverige bör vara positivt både för dem som redan utstationerar arbetstagare i Sverige och för dem som överväger att göra det. Det nämns också att det bör finnas en ytterligare positiv verkan för små företag eftersom utredningen antar att dessa i allmänhet har mindre resurser att lägga på eftersökning av information.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i den konsekvensbeskrivning som görs i utredningens delbetänkande att genomförandet av tillämpningsdirektivet i svensk rätt såvitt utredningen kan bedöma inte bör medföra negativa ekonomiska effekter för företag och arbetsgivare.

När det gäller förslaget om entreprenörsansvar anges att små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga inte borde påverkas negativt så länge det handlar om seriösa företag. Denna bedömning görs mot bakgrund av utredningens bedömning att entreprenörsansvar generellt motverkar osund konkurrens. Utredningen bedömer emellertid att ett entreprenörsansvar med solidariskt ansvar i alla led kan vara mer betungande för små företag i en entreprenadkedja än vad som gäller för stora företag. Samtidigt bedömer utredningen att eventuella krav enligt det föreslagna entreprenörsansvaret i första hand kommer att riktas mot större företag med bra ekonomiska förutsättningar. Det antagandet gör utredningen mot bakgrund av att borgenärer antas prioritera fordringar som kan bli betalda.

Regelrådet finner att det inte finns någon information om att särskild hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Den redovisning som lämnas om möjliga effekter för små företags förutsättningar baseras såvitt Regelrådet kan bedöma på samma grundantagaganden om ett entreprenörsansvars effekter som har beskrivits i tidigare avsnitt och därmed är analysens tillförlitlighet även i detta avseende beroende av om det svenska förslaget skulle få likartad effekt som de befintliga norska och tyska systemen har. Regelrådet finner, som redan nämnts, att grunderna för den bedömningen inte är tillräckligt tydligt redovisad. Vidare anser Regelrådet att utredningen borde ha redovisat om det finns några empiriska belägg som stödjer det antagande som utredningen gör att krav i första hand kommer att riktas mot större företag.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid förslagets utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen till utredningens förslag i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. Exempelvis är redovisningen av hur förslagen förhåller sig till EU-rätten överlag tydlig liksom redovisningen av påverkan på administrativa kostnader till följd av förslaget om entreprenörsansvar. I andra avseenden är emellertid konsekvensutredningen alltför otydlig. Det gäller såväl bedömningarna när det gäller effekter på andra kostnader för berörda företag som påverkan på konkurrensförhållanden och behov av särskilda hänsyn till små företag. Sammantaget är därför Regelrådets bedömning att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 maj 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Lennart Palm, Samuel Engblom och Claes Norberg. Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande

