

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

Yttrande över Utstationering och vägtransporter (Ds 2017:22)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Förslagen innebär att det i utstationeringslagen förtydligas att med utstationering jämställs cabotagettransporter samt att Polismyndigheten vid kontroll av cabotagettransporter ska underrätta Arbetsmiljöverket om anmälningsskyldigheten inte är fullgjord. Förslagen innebär vidare att utstationeringslagen ändras så att arbetsgivare som utstationerar arbetstagare till Sverige ska vara skyldiga att göra en anmälan till Arbetsmiljöverket om utstationeringen och att utse en kontaktperson i Sverige även för utstationering kortare än fem dagar. Undantaget från anmälningsskyldigheten för kortare utstationering tas därmed bort. Mottagaren av tjänster får även en skyldighet att underrätta Arbetsmiljöverket om den utstationerade arbetsgivaren inte visar att anmälningsskyldigheten fullgjorts. Därtill får Arbetsmiljöverket vid sin tillsyn utökade befogenheter att begära in uppgifter avseende skyldigheterna att anmäla utstationering och att utse en kontaktperson. Arbetsmiljöverket ges också befogenhet att vid tillsyn förena ett beslut om föreläggande, med vite.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att det råder en uttalad osäkerhet hos arbetsmarknadens parter om utstationeringslagen är tillämplig vid vägtransporter. Arbetsmiljöverket anges också i stor utsträckning vara beroende av framförallt Polismyndigheten för sin tillsynsverksamhet när det gäller vägtransporter. Det anges vidare att anmälningsskyldigheten vid utstationering har resulterat i mycket få anmälningar inom transportbranschen, vilket till viss del förklaras av att cabotagettransporter till sin natur är korta och av den anledningen kunnat omfattas av undantaget från anmälningsskyldigheten. Genom förslaget tydliggörs att cabotagettransporter jämställs med utstationering. Förslagen om förändringar angående anmälningsskyldigheten bedöms av förslagsställaren nödvändiga för utstationeringsregistret ska ge en mer rättvisande bild av utstationering i Sverige, vilket bättre kan tillgodose de behov som svenska arbetstagarorganisationer har av att kunna komma i kontakt med de företag som utstationerar arbetstagare i Sverige. Detta anges syfta till att säkerställa att de arbetstagare som utstationeras hit

tillförsäkras skydd enligt utstationeringsdirektivet¹ och tillämpningsdirektivet². Förslagen anges även underlätta för svenska myndigheter att få kännedom om och komma i kontakt med utstationerade företag. Ändringarna som föreslås har till syfte att reglerna i utstationeringslagen och de bakomliggande utstationerings- och tillämpningsdirektiven ska fungera i praktiken och att Sverige bättre efterlever sina skyldigheter enligt utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att det inte finns något undantag i utstationeringslagen för transportbranschen. I andra delar av promemorian anges alternativ till förslaget om att tydliggöra att cabotagetransporter inkluderas i utstationeringslagen, vilket skulle kunna vara ett tydliggörande om kombitransporter i utstationeringslagen. Det anges dock inte vara lämpligt eftersom det inte finns samma hänvisningar i överordnad reglering av kombitransporter.

Det framgår vidare alternativ för anmälningsskyldigheten avseende tidpunkten för anmälan vilket skulle kunna vara att i vissa situationer göra undantag från huvudregeln om att anmälan ska ske senast när arbetet påbörjats. Enligt förslagsställaren talar dock övervägande skäl för att slopa undantagsregeln för all utstationering då det bidrar till att skapa ett enklare, mer enhetligt och tydligt regelverk. Det anges även bland annat alternativ om att begränsa förslaget avseende att mottagaren av tjänsterna ska underrätta Arbetsmiljöverket utifrån bransch, det anges dock skapa gränsdragningsproblem och otydlighet därför framstår en generell regel om att alla tjänstemottagare ska underrätta Arbetsmiljöverket som mest tydligt och ändamålsenligt. Skyldigheten ska dock inte gälla om en enskild mottar tjänsterna för privat bruk.

Det framgår även att i avsaknaden av ett förtydligande skulle den osäkerhet som idag råder kvarstå. Det föreslagna uppdraget för Polismyndigheten skulle också försvåras eftersom Arbetsmiljöverket inte har någon rätt att stoppa fordon. Om inte Arbetsmiljöverket skulle få tillgång till information om cabotagetransporter eller om anmälningsskyldigheten skulle kvarstå oförändrad skulle problemet med få anmälningar till utstationeringsregistret sannolikt kvarstå.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningens kvalitet hade förbättrats om det framgick ytterligare alternativ till lösningar. Detta hade till exempel kunnat vara om ett förtydligande i lag om att cabotagetransporter ingår i utstationeringslagen, är något som hade kunnat tydliggöras via riktade informationsinsatser. Mot bakgrund av de förutsättningar som finns för att nå alla berörda har Regelrådet likväl förståelse för svårigheten med sådana insatser. Det hade dock varit önskvärt om de pågående revideringarna i utstationeringsdirektivet belysts, detta för att tydliggöra hur effekterna av om ingen reglering kommer till stånd kan komma att påverkas framöver. Detta om revideringen potentiellt skulle kunna lösa tillämpningen i praktiken av utstationeringslagen. Trots det angivna anser Regelrådet att befintlig redovisning är tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (utstationeringsdirektivet).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1042/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (tillämpningsdirektivet).

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att förslagen har samband och påverkar Sveriges relation till EU och EU-rätten eftersom ändringarna som förslås syftar till att utstationeringslagen och de bakomliggande utstationerings- och tillämpningsdirektivet ska fungera i praktiken. Reglerna anges vara utformade så att de ska hålla sig inom EU-rättens ramar och de bedöms som förenliga med relevant EU-rätt. Det framgår även att Sverige är bundet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt av flera ILO-konventioner samt den Europeiska sociala stadgan, där det framkommer att stater har en skyldighet att främja kollektiva förhandlingar. Genom tydliggörandet att cabotagetransporter inkluderas kan förslaget, enligt förslagsställaren, bidra till att arbetsgivarorganisationerna lättare kan komma i kontakt med utstationerade arbetsgivare för förhandlingar. Förslagen bedöms i övrigt inte få några direkta följder för nämnda internationella åtaganden och inte heller strida mot dessa.

Av promemorian framgår närmare redogörelser om regelverket om utstationering och vägtransporter och bakomliggande direktiv, förordningar samt EU-domstolens tidigare fall. Det redovisas även kommande ändringar av EU:s regler för utstationering och vägtransporter mot bakgrund av att det pågår förhandlingar om en revidering av utstationeringsdirektivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydlig redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten detta genom kortfattad information i konsekvensutredningen och mer utförliga uppgifter i andra delar av promemorian. Enligt Regelrådet hade det dock varit önskvärt om det pågående revideringsarbetet med utstationeringsdirektivet i högre utsträckning berörts i konsekvensutredningen. Detta har dock inte påverkat bedömningen.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att reglerna bör kunna träda i kraft den 2 juli 2018. Det anges att det krävs insatser för att informera om de nya reglerna både för utländska arbetsgivare och verksamma tjänstemottagare i Sverige. Arbetsmiljöverket som är förbindelsekontor anges vara lämpligt att i första hand genomföra informationsinsatser, vilket bedöms ingå i deras skyldigheter enligt utstationeringslagen.

I promemorian redovisas även behov av vissa övergångsbestämmelser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt med ytterligare redovisning kring förslagen tidpunkt för ikraftträdande. Detta bland annat mot bakgrund av pågående revidering av utstationeringsdirektivet.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att förslagen berör utländska företag som utstationerar arbetstagare till Sverige men även svenska mottagare av tjänster. Förslaget anges få konsekvenser för de arbetstagare som utstationeras hit då ändringarna syftar till att säkerställa att de tillförsäkras skydd enligt utstationerings- och tillämpningsdirektivet. Utländska företag påverkas också av förslagen då undantaget för kortare utstationeringar tas bort. Enligt Arbetsmiljöverkets statistik från

utstationeringsregistret registrerades 47 737 utstationerade arbetstagare i Sverige under perioden 1 januari – 31 december 2016. En person kan dock vara registrerad flera gånger eftersom statistiken beräknas person/uppdrag. De företag som anmälde flest utstationerade arbetstagare 2016 hade sin hemvist i Polen, Litauen, Lettland, Tyskland, Tjeckien, Indien, Finland, Slovakien. Det framgår att byggsektorn stod för närmare hälften av alla registrerade arbetstagare. Anmälningar inom transportbranschen var mycket få vilket förklaras med att cabotagetransporter av sin natur är korta och därmed har omfattats av undantag från anmälningsskyldigheten.

Av konsekvensutredningen framgår att det delvis är svenska företag som påverkas av förslagen eftersom det medför en skyldighet för mottagare av tjänster som inkluderar utstationering av arbetstagare. Det anges dock vara svårt att uppskatta antalet tjänstemottagare som berörs. Det anges att det utfördes ca 299 000 transporter av utländska fordon 2014, vilket motsvarade 1,1 procent av det totala antalet inrikestransporter. Enligt förslagsställaren är det således endast en mindre andel av alla de som är mottagare av transporttjänster som faktiskt berörs av förslagen. Hur många företag som köper transporttjänster anges vara svårt att uppskatta.

Det anges vidare att förslagen kan förväntas leda till förändrade konkurrensförhållanden på den svenska marknaden, vilket påverkar alla företag som är verksamma på marknaden. Det framgår även att den svenska åkerinäringen består av ca 10 000 företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår en del information om berörd bransch i stort. Det anges dock inga indikationer om storleken på de berörda företagen, eller motivering till varför uppgifter inte redovisats, vilket är en brist. Ytterligare redovisning hade exempelvis kunnat behandla de främst förekommande företagsstorlekarna inom åkeribranschen.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar men att redovisningen avseende storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget leder till att cabotagetransporter i högre utsträckning behöver anmälas till utstationeringsregistret. Genom att undantaget för kortare utstationeringar tas bort påverkas utländska företag. Förslaget anges kunna innebära merarbete för de arbetsgivare som tidigare endast haft kortare utstationeringar och kunnat använda sig av undantagsregeln från anmälningsskyldigheten. Eftersom det praktiska förfarandet avseende anmälan, enligt förslagsställaren, enkelt kan fullgöras via Arbetsmiljöverkets hemsida bör det inte anses skapa något större merarbete för utländska företag.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att skyldigheten att underrätta Arbetsmiljöverket om utebliven dokumentation om att en anmälan gjorts, innebär ett visst merarbete. Enligt förslagsställaren torde dock förslagen utgöra en mindre administrativ börda och därmed innebära begränsade kostnadsökningar för tjänstemottagare i Sverige. Det anges vara svårt att uppskatta antalet tjänstemottagare som berörs men endast en mindre andel av alla de som är mottagare av transporttjänster berörs. Underrättelse av utebliven dokumentation ska ske senast tre dagar efter arbetet påbörjats.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas helt kvantifieringar eller försök till kvantifieringar. Regelrådet har likväl förståelse för svårigheten att redovisa förslagets totala administrativa kostnader. Däremot hade förslagets administrativa kostnader kunnat redovisats med hjälp av exempelberäkningar,

vilket tydligare hade illustrerat omfattningen av kostnaderna. Enligt Regelrådet är avsaknaden av exempelberäkningar eller försök till uppskattningar en brist.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förtydligandet avseende cabotagetransporter och förslaget om Polismyndighetens underrättelse till Arbetsmiljöverket vid cabotagekontroller, skulle kunna få till följd att det blir en viss kostnadsökning för köp av cabotagetransporter, vilket kan påverka även svenska företag när de köper transporttjänster.

Det framgår även att förslagen förväntas få positiva effekter för regelefterlevnaden, eftersom de borde leda till att Arbetsmiljöverket får mer information om den utstationering som sker i samband med godstransporter på väg.

Regelrådet gör följande bedömning. Mot bakgrund av att förslagets påverkan på företagens andra kostnader främst är indirekta anser Regelrådet att en kvalitativ redovisning är tillräcklig i detta fall. Redovisningen avseende hur förslaget kan komma att påverka företagens verksamhet är dock ytterst kortfattad. Ytterligare uppgifter hade exempelvis kunnat behandla om förslaget kan påverka koncerninterna flyttar av arbetstagare eller om tillgängligheten till arbetskraft på något sätt kan komma att förändras. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare redovisning en brist.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader är godtagbar men att redovisningen avseende verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslaget kan förväntas leda till förändrade konkurrensförhållanden på den svenska marknaden, vilket påverkar alla företag som är verksamma på den marknaden. Förslaget förväntas medföra att det blir svårare för oseriösa arbetsgivare att kringgå reglerna i utstationeringslagen, därmed borde förslagen medföra förbättrade konkurrensförhållanden för såväl de utstationerade arbetsgivarna som följer reglerna som för inhemska företag.

Av promemorian framgår att transportbranschen har genomgått stora förändringar de senaste 20 åren. Det anges att utvidgningen av EU 2004 har medfört en ökad konkurrens med arbetsvillkor eftersom skillnaderna i lönenivåer och arbetskraftskostnader är större mellan medlemsstaterna. Det anges att en större andel av transporter i Sverige nu utförs av utländska åkerier och utländska chaufförer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om redovisningen inkluderat ytterligare uppgifter. Detta om förslaget kan komma att medföra förbättrade konkurrensförhållanden särskilt för vissa grupper, exempelvis de förhållandevis mindre företagen. Sammantaget anser Regelrådet likväl att befintlig redovisning är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen redogörs inget utöver än vad som redan har behandlats i detta yttrande.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av konsekvensutredningen framgår ingen redovisning om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Det framgår inte heller någon särskild redovisning om förslagets effekter för de små företagen. Eftersom inga uppgifter framgår om storleken på de berörda företagen kan Regelrådet, utifrån remitterad promemoria, inte sluta sig till att någon särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning inte är nödvändig. Om det av förslaget saknas en möjlighet till, eller det bedömts att det inte finns ett behov av, särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning ska det likväl anges och motiveras i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att konsekvensutredningens kvalitet hade höjts bland annat genom exempelberäkningar av förslagets administrativa kostnader och genom ytterligare uppgifter om förslagets påverkan på företagets verksamhet. Trots dessa brister i konsekvensutredningen anser Regelrådet, med hänsyn till förslagets karaktär, att bristerna inte är så stora att de är avgörande för den sammantagna bedömningen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 september 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Yvonne von Friedrichs, Annika Bergman, Mikael Ek och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande