

Arbetsmarknadsdepartementet  
Karin Söderberg  
103 33 STOCKHOLM

Stockholm 2017-10-02

Ref A2017/01158/ARM

### **Remissyttrande DS 2017:22 Utstationering och vägtransporter**

Biltrafikens Arbetsgivareförbund (BA) är ett förbund inom Transportföretagen och Svenskt Näringsliv. BA har cirka 7 400 medlemsföretag med närmare 75 000 anställda. Företagen finns inom åkeri-, terminal-, transportförmedlings-, logistik-, renhållnings-, återvinnings-, trafikskole- och taxinäringen.

#### **Sammanfattning**

I departementspromemorian Utstationering och vägtransporter (DS 2017:22) föreslås bland annat följande.

- Cabotage transporter ska jämföras med utstationering
- Den utländske arbetsgivaren ska anmäla utstationering till Arbetsmiljöverket
- Nuvarande undantag från anmälningsskyldighet för kortare utstationeringar tas bort
- Den utländske arbetsgivaren ska till den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna lämna dokumentation som visar att anmälningsskyldigheten är uppfylld.
- Om mottagaren av tjänsterna inte fått dokumentation om fullgjord anmälan ska denne senast tre dagar efter det att arbetet påbörjats underrätta Arbetsmiljöverket. Om detta inte sker, kan sanktionsavgift tas ut.

Det är i sig vällovligt att departementet vill göra det tydligare vad som gäller kring vägtransporter och utstationering. Men trots det vällovliga syftet anser BA inte att förslaget leder till att bringa mer ljus över frågan. Promemoriaförslaget innehåller för många oklarheter och på onödigt många punkter läggs inga förslag till lösningar fram. Exempel på frågor som lämnas åt sidan är om kombinerade transporter enligt direktiv 92/106 täcks av utstationeringslagen och vem som ska anses som mottagare av en tjänst – leverantörens uppdragsgivare eller den som faktiskt tar emot tjänsten.

Utöver utstationeringslagens tillämplighet på cabotage inriktas promemorians förslag främst på skärpta kontrollåtgärder. Inget förslag läggs för att anpassa de administrativa kraven till vägtransportsektorns förutsättningar. Detta är en allvarlig brist, enligt BA:s mening.

Framför allt har EU-kommissionen lagt ett förslag till speciallagstiftning om vägtransporter och utstationering. Liggande förslag från departementet är inte i fas med detta. Det är lämpligt att vänta med ändringar i svensk lagstiftning innan man vet vilka ändringar i utstationeringsreglerna som kommer att beslutas.



BA anser därför inte att förslagen i promemorian kan ligga till grund för lagstiftning.

### **Behovet av regler om anmälningsskyldighet och administrativa krav som passar transportsektorns förutsättningar förbises av promemorian**

Kommissionen konstaterade i det 2016 framlagda förslaget till ändringar i utstationeringsdirektivet (COM (2016)128) att genomförande av utstationeringsdirektivet (96/71) på en rörlig bransch som vägtransportsektorn innebär särskilda rättsliga problem och svårigheter som bör lösas genom en sektorsspecifik lagstiftning. BA delar den bedömningen.

Den 31 maj i år återkom EU-kommissionen i Vägtrafikpaketet med förslag till sektorsspecifik lagstiftning om utstationering i landsvägstransport (COM (2017)278). Kommissionens förslag anger vilka landsvägstransporter som omfattas av utstationeringsreglerna och anpassar arbetsgivarens anmälnings- och informationsplikt till verksamhetsförutsättningarna i landsvägstransporter.

Kommissionens förslag innebär i korthet följande.

- Nationell och internationell landsvägstransport omfattas, utom transit. Förutsättningen är att tjänsten utförs för den i utstationeringslandet verksamme mottagaren av tjänsten.
- Innehållet i en anmälan av utstationeringen anpassas till verksamhetsförutsättningarna. Bland annat ska inte arbetsplatsen uppges, utan fordonets nummerplåtar och typen av transporttjänst samt tiden för uppehållet i värdlandet. Arbetsgivarens identitet och kontaktuppgiften till den transportansvarige eller annan lämplig kontaktperson för myndighetskontakter ska uppges liksom antalet utstationerade förare och deras identitet.
- Föraren ska kunna tillhandahålla färdskrivaruuppgifter med landskoder för länder där föraren var verksam, samt (i pappersform eller elektroniskt) anställningsavtal, bevis på de transporter som utförts i värdstaten. Löneuppgifter för de senaste två månaderna ska kunna visas upp vid vägkontroll, eventuellt efter kontakt med arbetsgivaren. Utom anställningsavtalet ska dessa dokument tillhandahållas av arbetsgivaren ”inom rimlig tid” efter utstationeringens slut.
- En samlad anmälan får göras för en period om högst sex månader.

Förslaget förbjuder medlemsstaterna att ställa fler administrativa krav än de som uttryckligen anges där.

Det innebär att flera av de krav som ställs i den svenska utstationeringslagen och utstationeringsförordningen inte kommer att kunna behållas, som till exempel krav på uppgift i anmälan om arbetsplats, kontaktperson med postadress i Sverige, uppgift i anmälan om mottagare av tjänsten. Detsamma gäller kravet på att dokument ska hållas tillgängliga på en angiven arbetsplats och skyldigheten att ange en ställföreträdare.

Regelverket kring cabotage transporter och utstationeringsdirektivet har sedan länge varit föremål för diskussion och olika tolkningar. Dagens regelverk efterlevs inte på ett tillfredsställande sätt. Nya regler är då inte den självklara vägen framåt.

Det svenska regelverk om anmälan vid utstationering som gäller idag är knappast möjligt att efterleva för den som gör ett uppehåll i Sverige för cabotageverksamhet. Det är till exempel många gånger näst intill omöjligt att i förväg ange arbetsplats, mottagare av tjänsterna eller en kontaktperson med postadress i Sverige. Det sistnämnda kravet torde för övrigt i praktiken

innebära ett krav på en representant i Sverige, vilket står i strid mot EU-rätten eftersom kontakt- och kontrollbehovet kan tillgodoses med mindre ingripande åtgärder, enligt tillämpningsdirektivets regler i Artikel 9.

Verksamhetsförutsättningarna i transportbranschen medför att mottagarna av transporttjänster i cabotage oftast inte är kända för operatören eller föraren när cabotageperioden inleds. Cabotagemarknaden är en spotmarknad. Under ett uppehåll för cabotageverksamhet erhålls oftast successivt kortvariga uppdrag med kort varsel. Det är inte heller säkert att den faktiske mottagaren av en frakt är den för vilkens räkning frakten utförts enligt avtal (se specialmotiveringen till 10 §). Det kan också vara fråga om ett flertal mottagare vid grupperade frakter. Ofta är det enda det utstationerande företaget känner till vid början av en cabotageperiod att fordonet stannar i värdlandet upp till sju dagar för att utföra cabotage. Det bör i en sådan situation vara nog med en anmälan om detta, enligt tyskt mönster.

Detta innebär också att förutsättningarna för det nedan närmare kommenterade förslaget om dokumentationsplikt beträffande gjord anmälan om utstationering till mottagaren av en tjänst i Sverige faller. Visserligen är det med elektronisk kommunikation möjligt att successivt under ett cabotageuppehåll göra det möjligt att se till att mottagarna får informationen, men att föreskriva att varje fordon ska ha tillgång till elektronisk post skulle innebära ett otillåtet handelshinder.

En anmälningsplikt måste vara klart definierad och utformad så att den kan fungera. Detsamma gäller krav på dokumentation i kontrollsyfte. Krav på dokumentation ska dock vara så utformade att dokumentationen kan hållas tillgänglig i former som innebär minsta möjliga ingripande för den utstationerade. Ett krav på en i värdstaten etablerad representant med postadress är alltså för långtgående.

Promemorian har inte tagit hänsyn de ovan angivna förutsättningarna för cabotageverksamhet och de särskilda lösningar de kräver beträffande krav på anmälan innehåll och dokumentationsplikt. Inte heller har promemorian beaktat eller ens redovisat den möjlighet till anpassning till förutsättningarna för utstationering i vägtransportsektorn som finns i tillämpningsdirektivet (2014/67).

Där anges i artikel 9 punkt 1 att dokument kan hållas tillgängliga på en arbetsplats eller beträffande mobil arbetskraft i fordonet eller vid basen för verksamheten.

Särregeln för mobil arbetskraft syftar till en praktisk lösning för vägtransportsektorn men har hittills inte beaktats i svensk lagstiftning. Det gör inte heller nu föreliggande promemoria.

Utstationeringslagen (1999:678) kräver i 11 § en kontaktperson ”i Sverige” och utstationeringsförordningen (2017:319) 8 § kräver postadress i Sverige för denne liksom uppgifter om den eller de platser där tjänsten ska tillhandahållas. Tillämpningsdirektivet säger inget om var kontaktpersonen enligt Artikel 9 punkt 1 andra stycket punkt (e) ska finnas, endast att dokumenten ska finnas på en klart angiven plats i värdlandet.

Det finns alltså redan enligt nu gällande direktiv möjligheter att anpassa reglerna om anmälan, kontaktperson, dokumentation och andra administrativa krav till vägtransportsektorns verksamhetsförutsättningar. Promemorian tar dock inte alls upp denna fråga.

Promemorian har istället för att försöka lösa det grundläggande problemet med reglerna om anmälan, dokumentation och andra administrativa krav praktiska användbarhet för mobil arbetskraft valt att skärpa kravet på anmälan och reglerna om övervakning.

Detta har skett genom att man föreslår att det undantag från anmälningsplikt vid utstationeringar som beräknas understiga fem dagar slopas och genom att arbetsgivaren åläggs att hos den i Sverige verksamma mottagaren av en tjänst dokumentera sin anmälan och en skyldighet för mottagaren att om han inte mottagit dokumentationen inom tre dagar från det arbetet påbörjats anmäla detta till Arbetsmiljöverket. Vidare har Arbetsmiljöverkets möjligheter att använda tvångsmedel skärpts och utvidgats till att gälla mottagaren av tjänsterna (förslagen kommenteras närmare längre ned).

Sverige måste dessutom förhålla sig till de ändringar som föreslås av EU-kommissionen i Vägpaketet. Förslagen i DS 2017:22 går längre än vad förslagen i Vägtrafikpaketet medger, enligt vad som angivits ovan.

Under alla omständigheter borde Sverige nu avvakta utfallet av behandlingen av Kommissionens förslag i EU-institutionerna. Det är en process som kan ta ett par år och det är troligt att förslagen kommer att ändras under resans gång.

Det branschen behöver är långsiktiga spelregler och vi bör därför undvika en situation där vi tvingas ändra reglerna om ett par år igen.

### **Utstationeringslagens tillämpning på vissa vägtransporter**

Promemorian väljer att inte föreslå några regleringar gällande ett nationellt vägtransportled i kombinerade transporter eller internationella transporter. Förslaget tar upp cabotage som en situation "jämförbar med" utstationering i ett nytt andra stycke i 3 §. Förslaget gäller bara cabotage enligt godsförordningen (1072/2009) men inte cabotage enligt förordningen om marknadsutredning i passagerartrafik (1073/2009).

Det huvudsakliga skälet till detta urval verkar vara att det bara är i motiven till godsförordningen (övervägandesats 17) som det sägs att utstationeringslagen gäller. Skälet är tunt eftersom det i alla de ovan angivna fallen kan vara fråga om situationer som faller under 3 § 1 – 3 utstationeringslagen.

Promemorian föreslår en ofullständig reglering och underlåter att klargöra läget beträffande internationella transporter, cabotage i passagerartrafik och kombinerade transporter. Särskilt beträffande kombinerade transporter skulle ett klargörande ge ett väsentligt mervärde från rättssäkerhetssynpunkt.

Att som promemorian enbart lagstifta beträffande cabotage enligt godsförordningen och överlämna återstoden till rättstillämpningen är inte en tillfredsställande lösning.

BA anser vidare att utformningen av bestämmelserna står i strid med utstationeringsdirektivet. Regeln angående cabotage ger nämligen intrycket att allt cabotage ska omfattas oavsett om det faller under punkterna 1–3 i 3 § första stycket utstationeringslagen eller ej. Detta skulle innebära att till exempel kravet på avtal med den i Sverige verksamma mottagaren faller enligt svensk rätt när det gäller cabotage. Det är i så fall fråga om ett fall av rättsstridig implementering av utstationeringsdirektivet.

I specialmotiveringen till den föreslagna ändringen i 3 § sägs visserligen att begränsningarna enligt 3 § första stycket 1–3 och 4 § utstationeringslagen gäller, men detta framgår inte av den föreslagna lagtexten.

Lagstiftning genom motiv är som bekant inte godtagbar.

Till sist betonar BA att frågan om utstationeringslagens tillämplighet på landsvägstransporter uttömmande regleras av Kommissionens ovan nämnda förslag om utstationering i vägtransport. Förslaget innebär att internationell transport och cabotage omfattas om kraven enligt utstationeringsdirektivet är uppfyllda. Kravet på en mottagare verksam i utstationeringslandet innebär att transittransporter undantas.

BA anser att ändringar i svensk lagstiftning bör anstå tills förslaget färdigbehandlats i EU – institutionerna.

### **Praktisk tillämplighet och tillräckliga kontrollresurser**

I promemorian föreslås att undantaget från anmälningsskyldighet för kortare utstationeringar tas bort. Arbetsgivarens skyldighet att göra en anmälan om utstationering samt utse och anmäla en kontaktperson föreslås alltså gälla vid samtliga utstationeringar oberoende av utstationerings längd. Det föreslås även att skyldigheten att anmäla förändringar i verksamheten ska gälla omgående.

Vid kontroller av yrkesmässig trafik föreslås att Polismyndigheten, avseende cabotagetransporter, ska kontrollera om en anmälan om utstationering gjorts till Arbetsmiljöverket. För det fall anmälan saknas ska Polismyndigheten underrätta Arbetsmiljöverket om den aktuella transporten.

BA har inget att erinra mot förslaget att Polismyndigheten ska kontrollera om anmälan är gjord och att myndigheten ska underrätta Arbetsmiljöverket i de fall den saknas, men det finns skäl att poängtera att ska lagar och regler få verkan krävs det att det finns ett kontrollsystem som kan följa upp regelefterlevnaden. Det saknas idag för cabotagetransportregelverket och vi håller därför det för mindre troligt att det finns tillräckligt antal, och med rätt utbildning, kontrollanter för att hantera ett mer omfattande regelverk såsom föreslås i promemorian. Och saken förbättras inte av att undantaget från anmälningsskyldighet tas bort. Vi ser betydande svårigheter att meningsfullt kontrollera regelefterlevnaden vid korta uppehåll i landet för cabotage – eller annan transportverksamhet.

Av de som idag har anmält konto till Arbetsmiljöverket för utstationerad personal är ytterst få från transportsektorn. Det ska sannolikt inte ses som ett tecken på att förekomsten av utländsk personal i lastbilstransporter i Sverige är liten, utan att det är svårt att reglera en rörlig bransch såsom vägtransportnäringen.

Som ovan har sagts finns det också anledning att ifrågasätta om de svenska reglerna om anmälningsskyldighet, dokumentation och övriga administrativa krav passar för transportsektorn. Att utforma regler som är anpassade till sektorns verksamhetsförutsättningar skulle kunna underlätta regelefterlevnaden.

### **Skyldighet för arbetsgivaren att lämna dokumentation och för tjänstemottagarens att underrätta Arbetsmiljöverket om utebliven dokumentation**

Utstationerande arbetsgivare föreslås få en skyldighet att till den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna lämna dokumentation som visar att anmälningsskyldigheten är uppfylld. Den tjänstemottagare som inte fått sådan dokumentation ska underrätta Arbetsmiljöverket om detta senast tre dagar efter att arbetet påbörjats. Skyldigheten att underrätta Arbetsmiljöverket omfattar inte de fall när en enskild mottar en tjänst för privat bruk. En sanktionsavgift ska tas ut om den utstationerande arbetsgivaren inte lämnar dokumentation eller om mottagaren av tjänsten inte underrättar Arbetsmiljöverket när dokumentation saknas.

I avsnittet ovan om behovet av regler om anmälnings- och dokumentationsplikt som passar för vägtransportsektorns verksamhetsförutsättningar har redovisats de praktiska problem som medför att en föreskrift om informationsplikt till mottagaren från arbetsgivaren beträffande gjord utstationeringsanmälan knappast är genomförbar i praktiken.

Ett ytterligare problem är att det av de skäl som ovan redovisats är närmast omöjligt för arbetsgivaren att inför ett planerat cabotageuppehåll lämna en utstationeringsanmälan som uppfyller samtliga de krav som ställs i utstationeringslagen och utstationeringsförordningen. Om ett kvitto på utstationeringsanmälan ställs ut under sådana förutsättningar är inte upplyst.

Också på denna punkt uppstår således svårigheter på grund av anmälningspliktens utformning.

En ytterligare fråga är värdet av en anmälningsplikt för mottagaren som ska genomföras tre dagar efter det att transporten ägt rum.

Det system med anmälningar till mottagaren som promemorian föreslår framstår därför som svårt eller omöjligt att genomföra i praktiken och betungande utan något egentligt mervärde. Slutsatsen måste bli att det system med underrättelser från arbetsgivaren till alla mottagare och skyldighet för dessa att anmäla utebliven underrättelse till Arbetsmiljöverket inte är lämpat för vägtransportsektorn.

Förslaget är därför inte ägnat att ligga till grund för lagstiftning.

### **Utökade befogenheter för Arbetsmiljöverket**

Det föreslås att Arbetsmiljöverket ska få utökade befogenheter för sin tillsyn över regelverket om anmälningsskyldighet och kontaktperson. En rätt till upplysningar med mera, tillträdesrätt samt en rätt att besluta om förbud eller föreläggande införs genom en hänvisning till motsvarande bestämmelser i arbetsmiljölagen. Bestämmelserna föreslås gälla även i förhållande till den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna. Förelägganden och förbud mot den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna ska dock inte kunna riktas mot en enskild som mottar en tjänst för privat bruk.

Att utsträcka befogenheten till den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsten förefaller omotiverat. Detta beror dels på de invändningar beträffande mottagarens anmälningsplikt som behandlats ovan, dels på att det är svårt att se hur tvångsmedel mot mottagaren skall kunna ha verkan i förhållande till dennes inte fullgjorda anmälningsplikt. En kontroll hos mottagaren av en transporttjänst tillför knappast något som kan vara till hjälp vid en efterlevnadskontroll avseende 10 – 11 §§ utstationeringslagen.

Förslaget om underrättelseplikt för polismyndigheten om man upptäcker att anmälan om utstationering enligt 10 § utstationeringslagen inte har gjorts är som sådan invändningsfri.

### **Sammanfattning**

Det är önskvärt att få till en ökad klarhet när det gäller utstationering och cabotage. Att EU:s medlemsländer tolkar dagens regelverk olika skapar förvirring och osäkerhet. Men lösningen på olika tolkningar och tillämpningar inom EU är inte en svensk särlösning. Det riskerar skapa fler problem än det löser.

Vidare lagstiftningsarbete bör därför anstå tills det av Kommissionen lagda förslaget till speciallagstiftning beträffande utstationering i landsvägstransportsektorn behandlats av EU-institutionerna. Branschen behöver långsiktiga regler och inte en situation där vi tvingas ändra reglerna om ett par år igen.

BA anser i övrigt att promemorian inte uppmärksammat behovet av regler om anmälningsplikt och administrativa krav som anpassats till vägtransportsektorns verksamhetsförutsättningar.

De föreslagna reglerna om utstationeringslagens tillämpningsområde är inte uttömmande och olyckligt formulerat.

De föreslagna kontrollreglerna är i huvudsak onödigt betungande och ger knappast något mervärde inom transportsektorn.

Reglerna om utökade befogenheter för Arbetsmiljöverket och rapporteringsplikt för polisen framstår som väl motiverade utom vad beträffar mottagare av tjänster eller arbetskraft.

Även bortsett från de generella anmärkningarna om underlåtenheten att föreslå sektorsspecifika regler om anmälningskyldighet och administrativa åligganden och betydelsen att inte föreslå ny lagstiftning innan Kommissionens förslag till sektorsspecifika utstationeringsregler behandlats är förslaget enligt BA:s mening inte ägnat att ligga till grund för lagstiftning.

Med vänlig hälsning

Biltrafikens Arbetsgivareförbund



Maria Lindh, branschchef