

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 Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering (Ds 2016:6)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

I sak anges förslaget innebära att en utstationerad arbetstagare ska ha rätt till arbets- och anställningsvillkor enligt ett kollektivavtal som arbetsgivaren i förhållande till en svensk arbetsgivarorganisation är bunden av, oavsett om arbetstagaren är medlem i den avtalslutande arbetstagarorganisationen eller inte. Vidare anges förslaget innebära att ett entreprenörsansvar ska införas. Detta ansvar anges i huvudsak innebära att om en arbetsgivare som anlitas som underentreprenör för att genomföra ett entreprenadavtal inte betalar lön till en utstationerad arbetstagare, ska arbetsgivarens uppdragsgivare och uppdragsgivare i tidigare led solidariskt ansvara för den lön som arbetsgivaren skulle ha betalat. En uppdragsgivare som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som inte inser eller har skälig anledning att anta att arbetsgivaren underlåter att fullgöra sin skyldighet att betala lön ska emellertid inte vara ansvarig enligt entreprenörsansvaret.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Remissen anges komplettera och delvis avvika från tidigare förslag från utredningen om nya utstationeringsregler. Denna utredning lämnade i två betänkanden förslag på hur EU-parlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktivet om utstationering av arbetstagare (tillämpningsdirektivet) ska genomföras i svensk rätt (SOU 2015:13 och SOU 2015:38). Regelrådet har yttrat sig över dessa tidigare förslag vid sitt sammanträde den 27 maj 2015 (RR 2015-000137 och RR-2015-0014).

Det anges i konsekvensutredningen att tillämpningsdirektivets syfte är att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av utstationeringsdirektivet. De

ändringar som föreslås i den aktuella remissen anges syfta till att, med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen, genomföra berörda delar av direktivet på ett lämpligt sätt.

Regelrådet finner redovisningen av syftet med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att EU-direktiv utgör unionsrätt som måste genomföras i nationell rätt. I de delar där tillämpningsdirektivet inte redan kan anses uppfyllt krävs därför att lagstiftningsåtgärder vidtas. Bedömningen anges vara att svensk rätt inte uppfyller berörda delar i direktivet, vilket gör att lagstiftningsåtgärder föreslås.

När det gäller rätt till villkor enligt kollektivavtal anges att en alternativ lösning skulle kunna vara att rätten att åberopa kollektivavtalsvillkor skulle begränsas till de villkor som omfattas av 5 a och 5 b §§ utstationeringslagen. Förslagsställaren bedömer att detta skulle vara ett sämre alternativ och motiv för denna bedömning anges.

Som alternativ till att införa ett entreprenörsansvar anges möjligheten att införa administrativa sanktionsavgifter för de fall där en entreprenör inte har vidtagit vissa kontrollåtgärder i relation till sina underleverantörer eller medvetet valt en olämplig underentreprenör. Detta anges emellertid vara olämpligt eftersom det inte ger någon utökad rätt för arbetstagaren att få sin lön utbetald.

Förslagsställaren beskriver också alternativa sätt som ett entreprenörsansvar skulle kunna vara utformat. Ett första alternativ anges således vara ett entreprenörsansvar som skulle överensstämja med det förslag som lämnas i promemorian men tillämpas strikt, dvs. utan möjlighet till ansvarsfrihet för entreprenörer som gjort rimliga kontrollåtgärder, vilket skulle vara i enlighet med vad som föreslogs av utredningen om nya utstationeringsregler. Sammantaget bedömer förslagsställaren detta alternativ som sämre, vilket motiveras. Ett andra alternativ anges vara att följa det förslag som lämnas i promemorian men låta entreprenörsansvaret gälla endast i ett led och förslagsställaren redovisar även en variant av ansvar i ett led som innebär att ansvaret flyttas upp ett led i entreprenadkedjan om det finns tecken på att regelverket har kringgåts. Båda dessa alternativ bedöms emellertid ha nackdelar som redovisas i förslagsställarens motivering till varför de inte väljs.

Förslagsställaren anger även en tredje alternativ utformning av entreprenörsansvaret som skulle innebära att man följde det förslag som har lämnats i promemorian men inte begränsade regelverket till att avse företag i bygg- och anläggningssektorn. Ett sådant alternativ anges bland annat innebära att kostnaderna för företags kontroller av sina underleverantörer ökar jämfört med det förslag som lämnas i promemorian. Slutligen anges som ett fjärde alternativ att följa det förslag som lämnas i promemorian men göra ansvaret subsidiärt. Ett subsidiärt ansvar anges innebära att en arbetstagare först skulle behöva uttömma sina möjligheter att få betalt av sin arbetsgivare innan krav får riktas mot en entreprenör. Detta anges också vara ett sämre alternativ, vilket motiveras av förslagsställaren.

Vid beredningen av detta ärende har Regelrådet även efterfrågat berörda branschorganisationers synpunkter på förslaget och konsekvensutredningen. Från branschorganisationernas sida framfördes kritik generellt av att alternativa lösningar inte hade analyserats mer utförligt och i synnerhet att alternativet med ett entreprenörsansvar i ett led inte hade analyserats mer på djupet.

Regelrådet bedömer följande. Den redovisning som finns av såväl alternativa lösningar som effekter om ingen reglering kommer till stånd är tydlig. Regelrådet ser särskilt positivt på att den genomgång som görs där alternativa sätt att utforma entreprenörsansvaret ger en bild av vilka skillnader i påverkan på

företag som olika utformningar bedöms ha. I sitt yttrande den 27 maj 2015 över betänkandena från utredningen om nya utstationeringsregler riktade Regelrådet kritik mot att en sådan analys saknades i det förslaget. Det är enligt Regelrådets uppfattning värdefullt att analysen har fördjupats i konsekvensutredningen till det nu aktuella förslaget.

Det skulle enligt Regelrådets uppfattning ha kunnat förbättra konsekvensutredningens kvalitet ytterligare om skillnaden i kostnader mellan det förslag som lämnas och de angivna alternativa lösningarna hade kunnat beräknas eller uppskattas kvantitativt. De synpunkter som framförts från branschorganisationerna indikerar också enligt Regelrådets uppfattning att det hade funnits fördelar med att utveckla analysen av alternativa lösningar mer än vad som görs. Detta hindrar emellertid inte att befintlig information enligt Regelrådets uppfattning uppfyller de krav som ställs på redovisning av alternativa lösningar på ett rimligt sätt. Redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd är mindre utförlig men är även den tillräcklig enligt Regelrådets bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekten av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget om rätt till kollektivavtalsvillkor bedöms vara förenligt med EU-rätten. Det hänvisas till kapitel 3.2 i remissen för en utförligare bedömning i detta avseende. Vidare anges att Sverige även är bundet av flera ILO-konventioner samt den Europeiska sociala stadgan samt av den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det anges att förslaget inte bedöms få några direkta följder för dessa internationella åtaganden och inte heller strida mot dessa. När det gäller förslaget om entreprenörsansvar görs också bedömningen att detta är förenligt med EU-rätten samt med nyss nämnda övriga internationella konventioner. Det hänvisas till en utförligare bedömning av överensstämmelsen med EU-rätten i kapitel 4.16 i remissen.

I avsnittet 3.2 anges bland annat följande. Det är i princip förbjudet att diskriminera utländska tjänstetillhandahållare eller annars inskränka friheten att tillhandahålla tjänster. Inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster anges emellertid enligt fast praxis från EU-domstolen vara tillåtna i den mån de grundas på tvingande skäl av allmänintresse. En förutsättning anges vara att lagstiftningen i fråga är ägnad att säkerställa att det mål som eftersträvas med den uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det målet. Förslagsställaren bedömer att föreslagen reglering uppfyller dessa kriterier, vilket motiveras.

I avsnitt 4.16 anges bland annat följande. Befintliga svenska regler och system bedöms av förslagsställaren inte vara tillräckliga för att skydda en utstationerad arbetstagare som inte fått sin lön utbetald av sin arbetsgivare. Det förslag som lämnas i promemorian anges innebära ett på flera punkter striktare system än vad som följer av den grundmodell som tillämpningsdirektivet¹ anger. Det anges vara motiverat med ett entreprenörsansvar för utstationerade arbetstagare bl.a. för att dessa i många fall borde vara särskilt utsatta jämfört med inhemska arbetstagare.

Regelrådet gör följande bedömning. Promemorian innehåller en relativt utförlig redovisning av hur såväl svensk befintlig rätt som de föreslagna ändringarna förhåller sig till EU-rätten och annan internationell rätt. De motiveringar som redovisas för bedömningen av proportionaliteten i förslaget om entreprenörsansvar hade kunnat vara något tydligare. Eftersom det i andra delar av promemorian finns utförlig motivering till den utformning som förslaget har fått är detta emellertid inte någon väsentlig brist. Att det finns en tydlig hänvisning i konsekvensutredningen till var någonstans i promemorian man finner

¹ EU-parlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktivet om utstationering av arbetstagare

den mer utförliga redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är en väsentlig fördel. Sammantaget har förslagets överensstämmelse med EU-rätten enligt Regelrådets uppfattning redovisats tillräckligt tydligt.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att bestämmelserna om rätt till kollektivavtalsvillkor föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Vidare anges att vid pågående utstationering ska bestämmelserna i 5 c § utstationeringslagen om rätt för utstationerade arbetstagare till arbets- och anställningsvillkor enligt svenska kollektivavtal tillämpas för tid från och med ikraftträdandet. Därutöver anges att bestämmelser i 7 a-g §§ utstationeringslagen om entreprenörsansvar inte ska tillämpas på fordringar till följd av entreprenadavtal som den ursprungliga beställaren av entreprenaden har ingått före ikraftträdandet. När det gäller informationsinsatser anges att det är viktigt att både utstationerade arbetstagare och företag m.fl. berörda aktörer får kännedom om bestämmelserna för att dessa ska få avsedd effekt. Förslagsställaren anger vidare att det är rimligt att Arbetsmiljöverket tillhandahåller information om de nya bestämmelserna och det anges att en sådan skyldighet bedöms ingå i detta verks skyldigheter enligt 9 § utstationeringslagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om en specifik tidpunkt för ikraftträdandet hade framgått av förslaget. Regelrådet har emellertid förståelse att datum för ikraftträdande kan vara avhängigt av faktorer som förslagsställaren inte säkert kan avgöra när förslaget lämnas, med tanke på att de föreslagna bestämmelserna såvitt Regelrådet kan bedöma utgör en del av ett större kommande förslag till lagstiftning. Mot den bakgrunden är bristen i detta avseende inte väsentlig. Det hade enligt Regelrådets uppfattning också varit önskvärt om det tydligare hade angetts i konsekvensutredningen vilka överväganden som ligger bakom de ställningstaganden som görs om ikraftträdandet och i synnerhet i vilken mån som effekter för företag har vägts in. Av befintlig information framgår emellertid tydligt vilka skillnader i tidpunkt för ikraftträdande som avses för olika delar av det aktuella förslaget. Sammantaget bedömer Regelrådet att även om en större tydlighet hade höjt konsekvensutredningens kvalitet är befintlig information om särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande tillräcklig. När det gäller informationsinsatser anser Regelrådet att det som anges i konsekvensutredningen visar att förslagsställaren har övervägt behovet av informationsinsatser samt vilken aktör som ska ansvara för att det tillgodoses. Regelrådet anser att denna beskrivning är tillräcklig.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna rätten till villkor enligt kollektivavtal och entreprenörsansvaret berör utländska företag som utstationerar eller avser att utstationera arbetstagare till Sverige. Vidare anges att regleringen kan påverka utländska företag inför ett eventuellt beslut om utstationering till Sverige. När det gäller entreprenörsansvaret anges att detta berör samtliga företag, både svenska och utländska, inom bygg- och anläggningssektorn som ingår i en entreprenadkedja där det finns underentreprenörer med utstationerad arbetskraft. Ansvar anges kunna påverka berörda företag både inför beslut om att anlita ett utländskt företag som underentreprenör och efter att ett sådant entreprenadavtal ingåtts. Det anges att enligt Statistiska Centralbyråns Företagsdatabas fanns i november 2014 drygt 96000 företag inom branschgruppen byggverksamhet i Sverige. Denna branschgrupp anges i sin tur bestå av de tre näringsgrenarna Byggnad av hus (drygt 22000 företag),

Anläggningsarbeten (drygt 2000 företag) och Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet (drygt 72000 företag).

Vidare anges att det 2014 registrerades drygt 38000 utstationerade arbetstagare i Sverige och att drygt 14000 av dessa tillhörde branschgruppen Byggverksamhet. Det anges att denna statistik baseras på de uppdrag som arbetsgivarna har registrerat hos Arbetsmiljöverket, vilket medför att samma utstationerade person som utfört flera uppdrag kan räknas flera gånger. Det anges dock inte vara något problem för bedömning av entreprenörsansvarets effekter, eftersom det är antalet uppdrag som kan ge en bild av i hur många fall detta ansvar kan realiseras.

Antalet registrerade utstationerade arbetstagare under 2014 varierade under året men anges i genomsnitt ha uppgått till ca 7800 personer. I genomsnitt arbetade omkring 3200 utstationerade bygg- och anläggningsarbetare varje månad i Sverige under 2014, vilket anges motsvara ca 1,3 procent av de anställda i bygg- och anläggningsbranschen detta år.

Det anges i konsekvensutredningen att mindre företag i allmänhet inte bedöms anlita underentreprenörer i någon större omfattning, men att de ändå blir berörda i viss mån av förslaget om entreprenörsansvar. Denna kategori företag bedöms ha 1-9 anställda och inom branschgruppen Byggverksamhet fanns i november 2014 drygt 35000 sådana företag. Antal företag med 10-199 anställda bedöms påverkas mer av förslaget. Antal företag i denna kategori i branschgruppen Byggverksamhet uppgick enligt förslagsställaren i november 2014 till drygt 5000 företag. Företag med 200 anställda eller fler bedöms av förslagsställaren påverkas mest. Det anges ha funnits 63 företag i denna kategori i branschgruppen Byggverksamhet i november 2014.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen ger en delvis tydlig bild av berörda företag. När det gäller entreprenörsansvaret ges en tydlig bild både av antal berörda företag och vilken bransch dessa företag tillhör. För bygg- och anläggningsföretag är även den storleksmässiga beskrivningen tydlig. Det hade visserligen varit önskvärt om konsekvensutredningen hade innehållit en tydlig beskrivning av berörda företag som inte ingår i branschgruppen Byggverksamhet och som berörs av den föreslagna rätten till villkor enligt kollektivavtal. Regelrådet har emellertid förståelse för att det kan finnas svårigheter att insamla sådan information.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag med avseende på antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

När det gäller rätt till villkor enligt kollektivavtal anges endast ge direkta konsekvenser för utstationerade företag som är bundna av ett svenskt kollektivavtal. Det anges att en möjlig effekt skulle vara att utstationerade företag i högre grad än idag blir föremål för domstolsprocesser i Sverige. Hur många processer det skulle röra sig om anges vara omöjligt att bedöma.

Effekterna som entreprenörsansvaret ger upphov till anges vara svåra att bedöma fullt ut, bl.a. mot bakgrund av svårigheter att bedöma i vilken utsträckning krav kan komma att göras gällande. Beräkningar givet vissa antaganden har emellertid gjorts.

Det anges att företag kommer att behöva lägga ned resurser för att utarbeta rutiner för åtgärder som minimerar risken för att företaget ska bli föremål för utkrävande av entreprenörsansvar. Timlönen,

oavsett företagets storlek, antar förslagsställaren uppgår till 400 kr. När det gäller den minsta kategorin företag med 1-9 anställda bedömer förslagsställaren att dessa inte anlitar underentreprenörer i någon större utsträckning men att de ändå kan behöva göra en bedömning av om det finns behov av åtgärder, till en total uppskattad kostnad för denna grupp företag på ca 7,1 miljoner kr. Per företag bedöms kostnaden bli 200 kr. När det gäller företag med mellan 10 och 199 anställda bedömer förslagsställaren att det finns ett större behov av rutiner för bl.a. kontrollåtgärder och den totala kostnaden för alla företag av denna storlek anges uppgå till drygt 17 miljoner kr. Per företag uppskattas kostnaden till 3200 kr. När det gäller företag med 200 anställda eller fler bedöms dessa ha ett mer omfattande behov av åtgärder som sammantaget beräknas ge upphov till en kostnad på drygt 880000 kr. Per företag bedöms kostnaden uppgå till 14000 kr.

Vidare anges att det finns kostnader inför anlitan av underentreprenör. Kostnaderna avser att den anlitan entreprenören genomför kontrollåtgärder. Den totala kostnaden för kontroller inför ett direkt anlitan av en utstationerande underentreprenör anges uppgå till mellan 600000 kr och 1,2 miljoner kr, beroende på om man räknar med att det genomförs 1500 eller 3000 kontroller, eller något däremellan. Det anges vara svårt att bedöma hur ofta som varje enskilt företag anlitar utländska underentreprenörer och därmed anges det inte vara möjligt att ange hur ofta de skulle behöva täcka de aktuella kostnaderna för kontroller. En ytterligare komplikation är att entreprenörsansvaret inte enbart omfattar den entreprenör som är direkt uppdragsgivare till underentreprenören utan omfattar samtliga företag som ingår i entreprenadkedjan. Det anges inte finnas underlag för att uppskatta antalet entreprenörer som ingår i sådana kedjor, vilket motiveras av förslagsställaren. Vidare anges att antalet entreprenader inte är statiskt utan varierar över tid. Detta anges medföra att den totala kostnaden för kontroller av underentreprenörer kan vara högre än den som redovisats.

Vid beredningen av detta ärende har Regelrådet, som redan nämnts, efterhört synpunkter från berörd branschorganisation. Det har framkommit synpunkter från branschrepresentanterna att den bild som ges i utredningen av hur en entreprenadkedja typiskt sett ser ut i Sverige är otydlig och enligt deras uppfattning förenklad. Detta anser branschrepresentanterna medföra en väsentlig risk att kostnaderna för kontrollåtgärder underskattas. Typiskt sett kännetecknas en entreprenadkedja, enligt uppgift från branschrepresentanterna, av ett mycket stort antal ingående företag och ett stort antal kollektivavtal som ska tillämpas. Graden av specialisering anges vara mycket hög och den kännedom som ett företag har om andra företag som ingår i kedjan kan väntas vara begränsad till dem som det berörda företaget har en direkt kontraktsrelation till, d.v.s. det närmaste ledet.

Regelrådet gör följande bedömning. Samtliga de kostnader som refererats ovan är såvitt Regelrådet kan bedöma administrativa kostnader. Vid en jämförelse med de beräkningar som gjordes i remissen som Regelrådet yttrade sig över den 27 maj 2015 kan konstateras att de beräknade beloppen ligger nära de som beräknades då. Regelrådet fann i sitt tidigare yttrande att dessa beräkningar av administrativa kostnader kunde anses vara tillräckliga givet förutsättningarna. Vid beredningen av detta ärende har Regelrådet emellertid även inhämtat information från berörda branschorganisationer som i viss mån förändrar den bedömning som Regelrådet gör av utredningens beräkningar. Regelrådet finner att det är positivt att förslagsställaren har gjort ett försök att beräkna effekten på de administrativa kostnaderna. Den information som inkommit från branschorganisationerna vid beredningen av ärendet indikerar emellertid att det kan finnas faktorer av väsentlig betydelse för påverkan på de administrativa kostnaderna som förslagsställaren inte har beaktat i tillräckligt hög grad. Oavsett om den bild av sakförhållandena som ges av branschorganisationerna till alla delar är riktig, vilket Regelrådet inte kan bedöma, talar mycket för att analysen av påverkan på företagets administrativa kostnader borde ha fördjupats och utvecklats mer än vad som har gjorts i remissen.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges i huvudsak följande när det gäller kostnader till följd av krav som entreprenörsansvaret kan ge upphov till. Förslagsställaren utgår från samma lägsta lön och , samma utstationeringsperiod som antogs i utredningen om nya utstationeringsregler och man räknar även i denna remiss utifrån antagandet att samtliga 14000 utstationerade arbetstagare arbetar hos en arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal som omfattar lön. När det gäller vilka antaganden som ska göras om i hur många fall som kravet realiseras konstaterar förslagsställaren att det vore orealistiskt att anta att ingen av de utstationerade skulle få lön. En jämförelse görs med Norge, där entreprenörsansvar tillämpas, och det anges att krav har gjorts gällande i 82 fall. Förslagsställaren konstaterar att det är svårt att avgöra antal krav som kan uppkomma till följd av det föreslagna entreprenörsansvaret. Det anges finnas skillnader mellan de norska och svenska systemen. Förslagsställaren gör antagandet att det, trots dessa skillnader, kan antas aktualiseras i vart fall lika många krav i Sverige som i Norge. Förslagsställaren räknar med att krav skulle uppkomma i 100 fall per år, vilket motiveras med en strävan att inte räkna för lågt. Vid ett antagande om att varje krav skulle motsvara utebliven lön för 6 månaders arbete anges det totala beloppet för krav i olika entreprenadkedjor uppgå till ca 13,7 miljoner kr per år. Utifrån ett antagande att ett enskilt företag skulle ha tio anställda och om ingen av dessa skulle få lön under 6 månader anges att kravet skulle uppgå till 1,37 miljoner kr.

Förslagsställaren anger flera aspekter som är svårbedömda och kan påverka resultatet, såsom exempelvis antalet underentreprenörer i en entreprenadkedja och vilka lönenivåer som tillämpas. När det gäller lönenivå anges att entreprenörsansvaret föreslås omfatta den i kollektivavtalet reglerade lönen som kan vara högre än den lägsta lön som nyss refererade beräkningar har baserats på. I det sammanhanget framhåller förslagsställaren att det kommer att det lönebelopp som utbetalas till följd av entreprenörsansvaret kan återkrävas av arbetsgivaren enligt allmänna fordringsrättsliga principer.

Därutöver anges att entreprenörsansvaret skulle kunna medföra att entreprenörer vid sin offertgivning ser sig nödgade att kalkylera med entreprenörsansvar. Sådana beräkningar bedömer förslagsställaren kan vara svåra, men inte omöjliga att göra. Att kalkylerna behöver göras anges kunna innebära ökade kostnader för företagen. Dessa kostnader anges vara svåra att uppskatta. Vidare anges att en entreprenör som riskerar att bli föremål för krav till följd av entreprenörsansvaret skulle kunna vilja kompensera sig för detta genom att vältra över kostnaden till beställarna, med ökande byggkostnader till följd. Förslagsställaren bedömer visserligen att behovet av sådan kompensation skulle minska när företagen kan förebygga risken med kontrollåtgärder men konstaterar att även kontrollåtgärderna medför kostnader som i sin tur skulle kunna ge motiv till att öka anbudspriset. På sikt borde emellertid rutiner för kontroll bli inarbetade, vilket kan minska kostnaderna för kontroll, enligt förslagsställarens bedömning. Vidare framhåller förslagsställaren att höga anbudspriser kan vara till nackdel för entreprenörernas relativa konkurrenskraft. Därutöver anger förslagsställaren att konjunkturen vara en betydligt viktigare faktor för byggandet i stort. Slutligen framhåller förslagsställaren att entreprenörsansvaret bedöms till stor del få en preventiv effekt, vilket skulle medföra att kostnader till följd av krav i många fall inte kommer att realiseras.

När det gäller kostnader till följd av tvist med arbetstagare i domstol bedömer förslagsställaren att sådana inte borde bli aktuella i någon stor omfattning mot bakgrund av att erfarenheter från tillämpningen av entreprenörsansvar i Norge talar emot det. Hantering av tvist anges emellertid leda till kostnader för en entreprenör oavsett om frågan hamnar i domstol, till följd av nedlagt tid och eventuella ombudskostnader. Det anges vara svårt att bedöma kostnaderna eftersom det inte går att avgöra hur mycket tid som behöver läggas på en enskild tvist. När det gäller kostnader till följd av regresskrav anges att den entreprenör som har fått betala lönekostnaderna för en underentreprenörs anställda till följd av entreprenörsansvaret har möjlighet att rikta krav på ersättning från den direkta arbetsgivaren,

men att andra kostnader ändå kan bli aktuella, även i de fall då entreprenören får den aktuella lönekostnaden täckt. Det anges vara omöjligt att med någon säkerhet avgöra storleken på de kostnader som kan uppkomma för regresskrav mot arbetsgivare och eventuella andra följdskostnader. Förslagsställaren bedömer att entreprenörsansvaret inte borde behöva infrias i större utsträckning, till följd av den tidigare nämnda förväntade preventiva effekten och detta anges innebära att inte heller regresskrav borde bli aktuella i någon stor utsträckning.

Berörda branschrepresentanter har framfört bland annat följande till Regelrådet om de paralleller till Norge som görs i utredningen. Branschrepresentanterna anser att det finns mycket stora skillnader mellan den svenska och den norska byggmarknaden. Skillnaderna handlar enligt dem om att det på den norska byggmarknaden typiskt sett kan väntas finnas färre företag som ingår i en entreprenadedja, antalet kollektivavtal som är relevanta att beakta är färre och graden av specialisering på den norska marknaden är betydligt lägre än på den svenska. Berörda branschrepresentanter har också framfört att införandet av ett entreprenörsansvar enligt förslaget skapar en betydande osäkerhet för samtliga berörda företag, vilket dessa kan förväntas behöva kompensera sig för. En sådan kompensation skulle enligt branschrepresentanterna kunna ske på olika sätt. En möjlighet är att det skulle bli aktuellt med en kostnadsöverväring genom högre bygghöjningar. Branschrepresentanterna ifrågasatte i det sammanhanget utredningens bedömning om att höga priser skulle vara till nackdel vid en anbudssituation med argumentet att samtliga aktörer som lämnar anbud rimligen skulle behöva kompensera sig för samma osäkerhet genom prissättningen. Branschrepresentanterna menade också att det skulle kunna bli en generell påverkan mot att längre betalningstider tillämpas, med en ökad osäkerhet för alla berörda om det kan tillkomma krav med kostnader som de inte har kunnat förutse.

Regelrådet gör följande bedömning. Den analys som görs av effekter på företagets andra kostnader och verksamhet i den nu aktuella remissen är i viss mån fördjupad och utvecklad i förhållande till det som gjordes i den remiss som Regelrådet yttrade sig över vid sitt sammanträde i maj 2015. Ett exempel på detta är att de resonemang som förs om påverkan på byggkostnader har utvecklats. I den tidigare remissen konstaterades att dessa var svåra att bedöma utifrån det material som utredningen haft tillgång till. I den nu aktuella promemorian redovisas tydligt två möjliga förutsättningar som kan ge upphov till ökade byggkostnader och faktorer som bedöms motverka sådana kostnadsökningar. Regelrådet finner således att beskrivningar och beräkningar är tydligare än det som tidigare redovisats.

Regelrådet konstaterar vidare att i den tidigare remissen baserades beräkningarna av kostnader till följd av krav som följer av entreprenörsansvaret på det antal krav som aktualiserats i Norge. Regelrådet riktade kritik mot en analys som i så hög grad förutsatte att utvecklingen i Sverige skulle bli som den i Norge, bl.a. mot bakgrund av att det fanns uppgifter om skillnader i förutsättningar i de båda länderna. I den nu aktuella analysen har förslagsställaren justerat analysen något så att man räknar med ett något högre antal krav än vad som var fallet i Norge.

Regelrådet finner det i och för sig positivt att förslagsställaren på detta sätt har infört en viss säkerhetsmarginal i analysen, vilket borde ha förutsättningar att göra analysen något mer robust. Samtidigt konstaterar Regelrådet att analysen som görs i den nu aktuella remissen fortfarande i relativt hög grad utgår från den analys som gjordes av den tidigare utredningen. Den kan därför antas vara behäftad med samma risk för svagheter, om än i något mindre utsträckning. Regelrådet konstaterar också att de synpunkter som framförts av branschorganisationerna tydligt visar att det kan finnas väsentliga problem med att bygga analysen på en jämförelse med den utveckling som har funnits på den norska byggmarknaden. Vidare tyder den information som lämnats från branschrepresentanterna på att analysen av hur byggkostnader kan påverkas kan vara förenklad. Det är inte möjligt för Regelrådet att bedöma i vilken mån som priskonkurrensen kan motverka effekter av en

kostnadsövertäring, men rådet finner att det i vart fall måste beaktas att samtliga byggföretag kan behöva kompensera sig för de kostnader som ett entreprenörsansvar medför.

Det hade mot denna bakgrund varit motiverat med en känslighetsanalys där förslagsställaren exempelvis hade redovisat ett par scenarier för utvecklingen efter ett entreprenörsansvar har införts. Med fördel hade förslagsställaren i en sådan analys kunnat jämföra resultat givet att man får en utveckling liknande den som varit i Norge med sådana där man gör antaganden om att utvecklingen skulle skilja sig från den i Norge. Även om man inte skulle välja just detta sätt att fördjupa analysen kvarstår Regelrådets synpunkt att en fördjupning är nödvändig. Den justering som har gjorts av beräkningarna i konsekvensutredningen är enligt Regelrådets uppfattning troligen inte tillräcklig för att kompensera för den osäkerhet som följer av skillnaderna mellan norsk och svensk byggmarknad. Regelrådet finner också att det inte är helt tydligt av vilket skäl som förslagsställaren väljer att justera antalet krav till just 100 per år. Det är inte helt klart för Regelrådet vilken dialog som förslagsställaren har haft med berörda branschorganisationer vid de aktuella analyserna. Regelrådet vill framhålla att en sådan dialog typiskt sett kan bidra till såväl förankring som ett något bredare underlag för analyserna.

Regelrådet noterar även att det i remissen, avsnitt 4.14, anges att det kommer att ställas höga krav på en entreprenör som ska betala ersättning motsvarande lön för en underentreprenörs anställda att på ett korrekt sätt göra bedömningar bl.a. avseende vilken skattskyldighet dessa anställda har i Sverige. Regelrådet kan konstatera att det också kan finnas kostnader förknippade med att göra dessa överväganden på ett riktigt sätt och att dessa aspekter borde ha tagits upp i konsekvensutredningen.

Sammantaget finner Regelrådet att trots att analysen har fördjupats och utvecklats i jämförelse med den som gjordes i utredningen om nya utstationeringsregler, vilket är positivt, finns det alltför mycket som tyder på att relevant information inte har beaktats i tillräcklig grad för att redovisningen ska ses som fullständig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Som refererats ovan anges det i konsekvensutredningen att förslaget avseende kollektivavtalsvillkor inte bedöms ha några direkta konsekvenser för svenska företag. Det anges kunna vara så att om fler arbetstagare kräver arbets- och anställningsvillkor enligt kollektivavtal kommer dessa avtal att följas i större utsträckning, vilket i sin tur skulle kunna förbättra förutsättningarna att konkurrera på lika villkor. Även entreprenörsansvaret anges kunna bidra till bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor. Vidare har det i konsekvensutredningen framhållits att konkurrens mellan olika entreprenörer skulle kunna ha en tillbakahållande effekt på entreprenörers benägenhet att höja sina anbudspriser för att den vägen täcka kostnader till följd av entreprenörsansvaret (direkt eller indirekt).

I konsekvensutredningen nämns som möjliga effekter av införande av entreprenörsansvar att entreprenörer väljer bort seriösa och väl lämpade företag från andra länder för att undvika svårbedömda risker. Företag som entreprenören inte redan känner väl till, eftersom de är mindre eller nystartade, skulle kunna missgynnas. Vidare nämns möjligheten att entreprenörsansvaret skulle medföra färre uppdrag för nischade företag, om entreprenörerna föredrar att själva anställa specialister. Det anges att detta slags effekter skulle kunna leda till sämre kvalitet och konkurrens. Förslagsställaren anser emellertid att förslaget om ansvarsfrihet för en entreprenör som har genomfört rimliga kontrollåtgärder anges emellertid vara ägnat att motverka sådana effekter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det nu remitterade förslaget skiljer sig från den tidigare utredningens förslag på det sättet att ansvaret där var strikt. Den möjlighet till ansvarsfrihet genom att vidta kontrollåtgärder som nu föreslås är därmed en substantiell förändring. Regelrådet finner också att analysen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag har utvecklats och förbättrats i konsekvensutredningen till det nu aktuella förslaget. Redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är enligt Regelrådets uppfattning tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen tas även upp risken att entreprenörsansvaret skulle leda till en ökad förekomst av personer som utger sig för att vara egenföretagare fast de egentligen är att anse som arbetstagare. Förslagsställaren bedömer inte risken för detta som stor eftersom anlitaandet av ett stort antal enmansföretag skulle medföra en väsentlig administration för entreprenören. En annan oönskad effekt som tas upp i konsekvensutredningen är att det skulle uppstå många fall där arbetstagare skulle komma med oriktiga eller kraftigt överdrivna lönekrav. Inte heller detta bedöms som sannolikt att det skulle ske i någon större utsträckning. Förslagsställaren framhåller i detta sammanhang också att bevisbördan ligger på arbetstagaren, både när det gäller lönekravet och att detta omfattas av entreprenörsansvaret.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att det inte helt kan uteslutas att mindre företag riskerar att påverkas mer av de negativa effekter som ett entreprenörsansvar kan medföra. Exempelvis anges att mindre företag kan vara mer sårbara för hantering och infriande av ett entreprenörsansvar och även ha svårare att utnyttja möjligheten att vidta kontrollåtgärder, till följd av att de mindre företagen kan ha mindre resurser, både ekonomiska och personella, än vad större företag har. Risken att väljas bort som underentreprenör skulle också, av samma skäl, kunna vara större för mindre företag. Förslagsställaren anger att det får ses som troligt att krav på lön kommer att riktas mot större företag med goda ekonomiska resurser i entreprenadkedjan, där utsikterna att snabbt få betalt borde framstå som störst. Vidare anges att ett entreprenörsansvar bedöms leda till bättre konkurrensförhållanden generellt, vilket gynnar även mindre företag.

Vid beredningen av ärendet har berörda branschrepresentanter framfört att det kan finnas sätt för större företag att kompensera sig när löneanspråk riktas mot dem, som i sin tur skulle kunna innebära sämre ekonomiska förutsättningar för mindre företag som ingår i kedjan. Det uppgavs bland annat handla om att fördröja utbetalningar av ersättning för utfört arbete tills frågor kring löneanspråk är lösta.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas tydlig information i konsekvensutredningen om hänsyn till små företag har tagits vid reglernas utformning. Regelrådet finner att befintlig information relativt tydligt indikerar att sådan särskild hänsyn inte har tagits. Den redovisning som finns av vilka de möjliga effekterna kan bli för mindre företag är däremot tydlig. De synpunkter som branschorganisationerna framfört talar för att analysen av hur företag av olika storlek påverkas av förslaget hade kunnat utvecklas ytterligare och att det kan vara en förenkling att utgå från att mindre företag skulle förbli opåverkade även om löneanspråken vanligen skulle riktas mot de största bolagen. Sammantaget finner Regelrådet emellertid att det finns en relativt tydlig redovisning av att effekterna kan bli mer kännbara för mindre företag och att även om redovisningen hade kunnat vara bättre är den tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen innehåller mycket värdefull information. Det är visserligen enligt Regelrådets uppfattning en påtaglig svaghet att konsekvensutredningen i relativt hög grad bygger på förutsättningen att erfarenheterna från Norge är representativa för hur utvecklingen i Sverige kan väntas bli om ett entreprenörsansvar införs, samtidigt som det inte är helt klart på vilken grund detta antagande görs. Detta är en brist som den nu aktuella remissen har gemensamt med det tidigare remitterade förslag till entreprenörsansvar som lämnades av utredningen om utstationeringsregler. Detta är en viktig orsak till att Regelrådet funnit att analysen av påverkan på andra kostnader är otillräcklig. Som angetts ovan finner Regelrådet också att redovisningen när det gäller påverkan på administrativa kostnader är otillräcklig.

Emellertid så finner Regelrådet att dessa brister inte är avgörande för hur konsekvensutredningen som helhet ska bedömas. Allt tyder på att det nu remitterade förslaget generellt sett har analyserats djupare och det finns värdefulla förtydliganden och kompletteringar i den konsekvensutredningen som har gjorts till det nu remitterade förslaget som sammantaget gör att den, trots brister, är tillräcklig.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 juni 2016.

I beslutet deltog Samuel Engblom, ordförande, Claes Norberg (skiljaktig) och Yvonne von Friedrichs.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Samuel Engblom
Ordförande



Per Högström
Föredragande

Skiljaktig mening

Claes Norberg är skiljaktig avseende bedömningen om konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och framför följande:

Jag anser att konsekvensutredningen avseende påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet uppvisar sådana brister att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Jag vill särskilt peka på att det helt saknas en konsekvensanalys avseende de skattefrågor som uppstår vid ett införande av entreprenörsansvar.

Claes Norberg