

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 Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen (Ds 2017:30)

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

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

I sak anges förslaget innebära att ett entreprenörsansvar ska införas inom bygg- och anläggningssektorn där byggnader uppförs, sätts i stånd, underhålls eller rivs. Enligt förslaget ska en arbetstagare som inte får lön för det arbete han eller hon har utfört i en bygg- eller anläggningsentreprenad kunna få betalt i enlighet med lönefordran från en annan entreprenör i entreprenadkedjan. Entreprenörsansvaret ska inte gälla den ursprungliga beställaren av entreprenaden.

Enligt utredningens huvudförslag ska entreprenörsansvaret i första hand gälla den entreprenör som har anlitat arbetstagarens arbetsgivare som underentreprenör i entreprenaden, i förslaget benämnd uppdragsgivare. För att uppdragsgivaren ska bli ansvarig ska arbetstagaren underrätta uppdragsgivaren om lönefordran och betalningsskyldigheten ska inträda sju dagar efter att en underrättelse har ägt rum. Om uppdragsgivaren inte betalar enligt entreprenörsansvaret ska även huvudentreprenören kunna ansvara för att lönen betalas ut. Ett sådant ansvar ska kunna inträda i två fall. Om uppdragsgivaren inte fullt ut har betalat den inestående lönen fjorton dagar efter att denne blivit underrättad om lönefordran, blir huvudentreprenören betalningsansvarig. För det fall att uppdragsgivaren inte kan nås för en underrättelse trots att arbetstagaren eller dennes arbetstagarorganisation har begärt information om uppdragsgivarens namn, organisationsnummer och kontaktuppgifter kommer huvudentreprenören också att bli ansvarig för att betala ut lönen. Även huvudentreprenörens betalningsansvar ska träda i kraft först sju dagar efter underrättelse.

Utredningen lämnar också ett alternativt förslag till utformning av entreprenörsansvaret. Enligt detta ska entreprenörsansvaret enbart gälla den entreprenör som direkt har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör. I övrigt ska ansvaret i tillämpliga delar gälla på samma sätt som i utredningens huvudförslag.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att förslaget syftar till att skydda arbetstagare som arbetar hos underentreprenörer i situationer där den egna arbetsgivaren av någon anledning inte betalar hela den lön som arbetstagaren har rätt till för det arbete som utförts i entreprenaden. Vidare anges förslaget syfta till att motverka att det i en entreprenad anlitas underentreprenörer som inte fullgör sina skyldigheter mot arbetstagarna samt att det bildas entreprenadkedjor med fler entreprenörer än vad som kan anses vara motiverat av kvalitets- och effektivitetsskäl. Därutöver anges syftet vara att i svensk rätt införa ett entreprenörsansvar som uppfyller tillämpningsdirektivets<sup>1</sup> bestämmelser om entreprenörsansvar.

I remissen anges vidare att den verkliga omfattningen av problemet inte är helt utredd. Det anges att en delförklaring till detta skulle kunna vara att arbetstagare som inte får lön inte vidtar åtgärder för att kräva in pengarna. Särskilt när det gäller utstationerade arbetstagare anger förslagsställaren att det kan finnas höga trösklar, bl.a. till följd av bristande kunskaper i svenska språket. Vidare anger förslagsställaren att kommissionens förslag till tillämpningsdirektiv ger stöd till att problem av detta slag förekommer. Vidare hänvisas till en rapport utarbetad av en programgrupp för ordning och reda i byggbranschen där det anges att det inte är ovanligt att det uppstår problem med exempelvis utbetalning av intjänad lön till arbetstagare som arbetar i företag i slutet av en lång entreprenadkedja. Det anges inte finnas skäl att ställa alltför höga krav på utredning om och beskrivning av konkreta fall av problem i entreprenadsituationer. Förslagsställaren anger att det kan antas att det förekommer att arbetstagare som utför arbete i en entreprenadkedja inte får den lön de har rätt till.

Det nu aktuella förslaget lämnas efter remittering av två tidigare förslag som remitterades under 2015 och 2016. Remissen år 2015 avsåg betänkanden från utredningen om nya utstationeringsregler och Regelrådet yttrade sig över den remissen vid sitt sammanträde den 27 maj 2015 (RR 2015-000137 och RR 2015-0014). År 2016 remitterades rapporten Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering (Ds 2016:6). Regelrådet yttrade sig över det förslaget vid sitt sammanträde den 8 juni 2016 (RR 2016-000122). Det nu aktuella förslaget avser, till skillnad från de föregående, ett entreprenörsansvar som gäller både utstationerade arbetstagare och arbetstagare som är anställda i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget hade med fördel kunnat vara väsentligt tydligare. Det är oklart hur omfattande problemet är på den svenska byggmarknaden och detta har, såvitt Regelrådet kan förstå, betydelse för vilka åtgärder som ska anses mest lämpliga och proportionerliga. Det är oklart av vilket skäl som förslagsställaren anser att det inte är motiverat att ställa höga krav på beskrivning av konkreta fall av problem i entreprenadsituationer. Om det exempelvis är så att förslagsställaren har eftersökt mer specifik information om detta och det har funnits problem att få sådan, borde det ha kunnat anges. Regelrådet finner att beskrivningen, trots att den innehåller viss relevant information, är alltför otydlig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget bristfällig.

---

<sup>1</sup> Parlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktivet om utstationering av arbetstagare

## Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att det finns flera rättsliga regler som i viss utsträckning skyddar arbetstagare som inte erhåller rätt lön och som bidrar till ordning och reda i entreprenadkedjor. Förslagsställaren bedömer emellertid inte dessa bestämmelser som tillräckliga för att komma åt de särskilda problem som kan uppstå i entreprenadkedjor i bygg- och anläggningsbranschen och inte heller – såvitt avser utstationeringssituationer – uppfylla tillämpningsdirektivets krav. Därför anges det vara nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder.

Vidare anges att tillämpningsdirektivet medger att vidta andra lämpliga åtgärder än entreprenörsansvar i utstationeringssituationer. En alternativ reglering som skulle kunna övervägas anges vara ett system med sanktionsavgifter för det fall att en entreprenör inte vidtagit vissa kontrollåtgärder i förhållande till sina underentreprenörer eller medvetet valt att anlita en olämplig underentreprenör. Ett sådant system skulle emellertid endast innefatta en sanktion mot arbetsgivaren och skulle inte ge arbetstagaren någon utökad möjlighet att få sin lön betald. Mot bakgrund av att syftet med bestämmelserna i direktivet bl.a. är att bidra till att arbetstagare får ersättning för sitt arbete anser förslagsställaren att en reglering med krav på kontrollåtgärder är mindre lämplig än ett entreprenörsansvar.

Därutöver anger förslagsställaren att ett entreprenörsansvar kan utformas på olika sätt, exempelvis när det gäller vilka branscher som ska omfattas, vilka entreprenörer i kedjan som krav ska riktas mot, om ansvaret ska vara strikt och om det ska vara primärt eller subsidiärt. Det anges att det strikta ansvar som ingår i förslaget medför att arbetstagaren har rätt att få sin lön ersatt av en entreprenör oavsett vilka kontrollåtgärder som har vidtagits och att tvister angående om rimliga kontrollåtgärder har vidtagits kan undvikas. Detta anges ge en arbetstagare större möjlighet att snabbt få sitt krav ersatt enligt entreprenörsansvaret än vad som skulle ha varit fallet i ett system med villkorat ansvar.

I konsekvensutredningen anges också att ett alternativ till huvudförslaget skulle vara att låta ansvaret gälla enbart den entreprenör som har anlitat arbetsgivaren. Ett sådant alternativt förslag beskrivs mer utförligt i andra delar av remissen, inklusive ett alternativt förslag till författningstext. Det anges att ett entreprenörsansvar som enbart gäller i förhållande till arbetsgivarens uppdragsgivare generellt kan bedömas få mindre långtgående konsekvenser jämfört med ett ansvar som kan göras gällande högre upp i entreprenadkedjan. Med det alternativa förslaget skulle huvudentreprenören i den egenskapen inte behöva påverkas alls, förutom eventuella kostnader som följer av att entreprenörer längre ned i kedjan kan behöva kompensera för eventuella ökade kostnader som entreprenörsansvaret medför för dem. Förslagsställaren anger vidare att ett entreprenörsansvar i ett led skulle kunna leda till att arbetstagarens möjligheter att få lön utbetald minskar, exempelvis om entreprenören över arbetsgivaren i kedjan håller sig undan.

Några ytterligare möjliga utformningar av ett entreprenörsansvar diskuteras kort i konsekvensutredningen. Skäl som talar för och emot olika utformningar av komponenterna i ett entreprenörsansvar redovisas också i anslutning till de förslag som lämnas i rapporten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att förslagsställaren presenterar två förslag till utformning av entreprenörsansvaret, som båda är relativt väl utvecklade. Detta ger ett tydligare och mer allsidigt beslutsunderlag. Överlag är redovisningen av olika sätt att utforma ett entreprenörsansvar tydlig. Det finns en brist, som nämnts ovan i avsnittet om bakgrund och syfte med förslaget, med tydligheten när det gäller andra åtgärder än ett entreprenörsansvar. Eftersom de alternativa sätten att utforma entreprenörsansvar har redovisats på ett tydligt sätt blir det emellertid inte avgörande för Regelrådets helhetsbedömning av beskrivningen av alternativa lösningar. Det är tydligt vilken bedömning som förslagsställaren gör av effekterna av att inte vidta ytterligare åtgärder.

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

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att ett entreprenörsansvar för utstationerade arbetstagares lön inte aktualiseras direkt mot det utstationerande företaget förutsatt att inte det företaget anses vara verksamt i Sverige och i sin tur anlitar ett utstationerande företag som underentreprenör. I det sistnämnda fallet anges entreprenörsansvaret träffa det utländska företaget på samma sätt som ett svenskt, vilket anges medföra att ingen EU-rättslig aspekt torde uppstå. Däremot anges det kunna vara relevant ur EU-rättslig synvinkel om entreprenörsansvaret skulle innebära att det blir mindre attraktivt att anlita ett företag från ett annat medlemsland inom EU och EES som underentreprenör i en bygg- eller anläggningsentreprenad. Förslagsställaren konstaterar att enligt fast praxis från EU-domstolen måste, i förhållande till EUF-fördragets regler om friheten att tillhandahålla tjänster, en reglering som har sådana konsekvenser vara ägnad att uppnå vissa andra inom unionen godtagbara syften. Vidare måste regleringen vara i proportion med syftet. Förslagsställaren hänvisar därefter huvudsakligen till samma aspekter som tidigare refererats när det gäller kunskap och bedömning om problemets omfattning. Det konstateras också att enligt tillämpningsdirektivets artikel 12.4 har medlemsstaterna möjlighet att införa ett entreprenörsansvar även när det gäller andra typer av verksamhet än byggverksamhet och en möjlighet att ha ett striktare ansvar när det gäller dess omfattning än vad som direkt följer av direktivet. I avsnittet om förslagets överensstämmelse med EU-rätten anges också

När det gäller frågan om att inkludera anläggningsverksamhet i det som berörs av entreprenörsansvaret anges följande. Det är inte möjligt att med säkerhet avgöra att anläggningsverksamhet ingår i det som i direktivet benämns byggverksamhet. Därmed kan det inte heller uteslutas att det föreslagna entreprenörsansvaret i detta avseende går utöver vad som direkt krävs enligt direktivet. Förslagsställaren anger som motiv för att anläggningsverksamhet ska inkluderas att bygg- och anläggningsverksamhet i hög grad liknar varandra och anläggningsentreprenader bedrivs som regel på ett liknande sätt och med samma struktur i kedjorna som gäller för byggentreprenader. Förslagsställaren bedömer mot denna bakgrund att om entreprenörsansvarets omfattning där anläggningsverksamhet ingår innebär att man går utöver direktivets krav, så är denna utvidgning proportionell i förhållande till förslagets syfte.

När det gäller regelgivarens huvudförslag, ett entreprenörsansvar i flera led, anges i huvudsak följande. Att huvudentreprenören ytterst ska kunna hållas ansvarig för lönen innebär att man i viss mån frångår det som kan kallas tillämpningsdirektivets grundmodell med ett ansvar i ett led. Det anges att för att en sådan reglering ska fungera tillfredsställande bör så långt möjligt samma regler gälla oavsett om ansvaret avser utstationeringssituationer eller inhemska situationer. Det kan vara svårare för en aktör i Sverige att kontrollera ett utländskt företag jämfört med ett svenskt företag. Det skulle kunna leda till att det ses som mindre attraktivt att anlita utländska företag som underentreprenörer i en svensk bygg- eller anläggningsentreprenad. Ett ansvar som gäller även huvudentreprenören skulle i ett sådant fall kunna leda till att denne vill undvika att det anlitas exempelvis utländska företag i entreprenaden för att minimera risken att behöva betala enligt entreprenörsansvaret. Förslagsställaren framhåller att huvudentreprenörsansvaret enligt huvudförslaget bara aktualiseras i de fall när uppdragsgivaren inte uppfyller sitt ansvar eller inte kan nå. Även i övrigt anges förslaget vara utformat så att tyngdpunkten i ansvaret ska ligga på uppdragsgivaren, bl.a. genom att huvudentreprenören föreslås ha en uttrycklig regressrätt mot uppdragsgivaren. Förslagsställaren anger mot denna bakgrund att avsteget från ett

ansvar i ett led får anses vara relativt begränsat. Effekten på huvudentreprenörers vilja att anlita utländska företag som underentreprenörer anges också vara liten, eftersom tyngdpunkten i ansvaret ligger på uppdragsgivaren. Vidare anger förslagsställaren att behovet av att undvika beteenden där bolag utan tillgångar placeras på strategiska ställen i entreprenadkedjan och andra aspekter som rör möjligheten att ett entreprenörsansvar får ett genomslag i praktiken gör att ett ansvar i flera led kan anses lämpligt och ändamålsenligt.

Utöver detta anges i konsekvensutredningen vissa bedömningar om att ansvaret ska omfatta den faktiska lönefordran förhåller sig till EU-rätten. En annan fråga som tas upp är hur förslaget förhåller sig till frågan om icke-diskriminering. I detta avseende framhålls att eftersom entreprenörsansvaret ska gälla lika för utstationerade arbetstagare och andra arbetstagare råder likabehandling för både företag och arbetstagare. Inte heller effekterna av att förslaget i vissa delar går längre än tillämpningsdirektivets grundmodell anges ge diskriminerande effekter.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren beskriver på flera sätt sina överväganden kring hur förslaget förhåller sig till EU-rätten tydligt och utförligt. En fråga som aktualiseras när det gäller om huvudförslagets ändamålsenlighet är hur vanligt det faktiskt är att företag skulle bilda bolag utan tillgångar på strategiska ställen i entreprenadkedjan. Det är oklart hur förslagsställaren ser på detta, eller om det finns särskild information som förslagsställaren har tillgång till som visar att det är en beaktansvärd risk. Mot bakgrund av att förslagsställaren i remissen relativt utvecklat redovisar inte enbart ett huvudförslag med ett entreprenörsansvar i flera led utan även ett alternativt förslag med ett ansvar i ett led, blir denna brist mindre avgörande även om större tydlighet hade varit önskvärd. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen är tillräcklig.

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

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I remissen anges att lagen om entreprenörsansvar och ändringar i lagen om utstationering av arbetstagare ska träda i kraft den 1 juni 2018 samt att lagen om entreprenörsansvar inte ska tillämpas på fordringar till följd av ett entreprenadavtal som den ursprungliga beställaren av entreprenaden har ingått före ikraftträdandet. Tiden för ikraftträdande som föreslås är densamma för huvudförslaget och det alternativa förslaget. I skälen för förslaget om tidpunkt anges bland annat att bestämmelser om entreprenörsansvar kan påverka rättsförhållanden mellan entreprenörer i en entreprenadkedja. Detta anges tala för att entreprenörsansvaret enbart ska tillämpas på fordringar till följd av entreprenadavtal som har ingåtts efter ikraftträdandet, dvs. när avtalsparterna haft möjlighet att beakta lagstiftningen.

Information saknas om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av redovisningen av vilka skäl som förslagsställaren har bedömt tidpunkten för ikraftträdande som lämplig. I beskrivningen är också tydligt att de rättsliga effekterna för företag har beaktats när det gäller från vilken tidpunkt som lönefordringar ska omfattas av entreprenörsansvaret. Beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Att det saknas information om behovet av speciella informationsinsatser är emellertid en väsentlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att de berörda företagen kan delas in i tre grupper utifrån antal anställda. Den första gruppen anges vara företag med 1-9 anställda. Antalet företag i denna storlek inom branschgruppen Byggverksamhet anges ha uppgått till 38183 i november 2016. När det gäller kategorin företag med 10 – 199 anställda anges att antalet företag i detta intervall i branschgruppen Byggverksamhet var 5815. Slutligen fanns det i november 2016 sammanlagt 66 företag med 200 anställda eller mer i branschgruppen Byggverksamhet.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

I konsekvensutredningen anges att berörda företag kommer att behöva utarbeta rutiner för åtgärder som minimerar risken att träffas av ett entreprenörsansvar. Det anges att en grov uppskattning av kostnaderna för företagen kan göras med utgångspunkt i de nyss nämnda grupperingarna baserade på antal anställda. För gruppen med 1 – 9 anställda uppskattas således kostnaden till drygt 7,6 miljoner kr. Förutsättningarna för denna uppskattning anges vara att denna grupp företag behöver lägga mindre tid på upprättande av rutiner än större eftersom de antas anlita underentreprenörer mer sällan. Den tid som varje företag antas behöva lägga ned är 30 minuter för en åtgärd vid ett tillfälle, med en timkostnad på 400 kr. Kostnaden per företag uppskattas till 200 kr.

När det gäller kategorin företag med 100 – 199 anställda bedöms att dessa som regel har större behov av rutiner för kontrollåtgärder och mot denna bakgrund uppskattas tidsåtgången till fyra timmar. Vidare bedöms att denna grupp företag kan behöva följa upp och utvärdera åtgärderna, vilket gör att förslagsställaren räknar med en frekvens på två tillfällen. Samma timkostnad antas för åtgärderna. Med dessa förutsättningar uppskattas kostnaden till drygt 18,6 miljoner kr för alla företag i gruppen. Kostnaden per företag uppskattas till 3200 kr.

Avseende kategorin företag med 200 anställda eller fler bedömer förslagsställaren att dessa har ett behov av att grundligt utreda vilket behov som finns och hur en bra kontroll av entreprenadkedjor kan komma till stånd. Tidsåtgången uppskattas till tio timmar och frekvensen till två tillfällen eftersom det även i denna kategori antas behövas uppföljning och utvärdering. Samma timkostnad antas och kostnaden för samtliga företag givet dessa förutsättningar uppskattas till 0,9 miljoner kr. Kostnaden per företag uppskattas till 14000 kr.

När det gäller kostnader för att kontrollera underentreprenörer inför det att dessa anlitas anger förslagsställaren följande. Exempel på vad kontroller kan avse anges vara inhämtande av uppgifter från underentreprenören, från myndigheter eller från offentliga register. Tidsåtgången anges vara en timme och timlönen uppskattas till samma belopp som för upprättande av rutiner, alltså 400 kr. Mot bakgrund av att det är svårt att veta hur många gånger per år som varje enskilt företag anlitar underentreprenörer anges det inte vara möjligt att bedöma hur ofta varje företag skulle behöva täcka kostnaden för sådana kontroller. Det anges inte finnas underlag för att uppskatta antalet entreprenörer som ingår i entreprenadkedjor eftersom det inte på ett tillförlitligt sätt går att fastslå hur många entreprenader som pågår vid varje tidpunkt, i hur många entreprenader det finns entreprenadkedjor eller hur många företag som ingår i varje kedja. Antalet entreprenader anges dessutom inte vara statiskt utan växlar över tid. Mot bakgrund av att det redan i utgångsläget borde genomföras vissa kontroller inför anlitandet av



entreprenörer anser förslagsställaren vidare att det är svårt att ange vilka kostnader för företagen som följer just till följd av entreprenörsansvaret.

Regelrådet gör följande bedömning. Samtliga de kostnader som har refererats ovan är såvitt Regelrådet kan bedöma administrativa kostnader. Det finns stora likheter mellan de bedömningar som görs avseende kostnaderna för att upprätta rutiner i denna remiss och de bedömningar som gjordes i den remiss som Regelrådet yttrade sig över vid sitt sammanträde den 8 juni 2016<sup>2</sup>. Samma lönekostnader antas, liksom samma frekvens som rutiner behöver upprättas i företag av olika storlek. Såvitt Regelrådet kan bedöma är den enda förändring som genomförts att antalet företag med olika antal anställda bygger på statistik från november 2016. En sådan uppdatering till aktuella uppgifter om antal företag är förstås positiv. Regelrådet riktade emellertid i sitt förra yttrande kritik mot att beräkningarna i den tidigare remissen inte tog tillräcklig hänsyn till att ett mycket stort antal företag och även ett mycket stort antal kollektivavtal typiskt sett ingår i en entreprenadkedja. Branschrepresentanter som Regelrådet tillfrågade i samband med sin granskning av den föregående remissen bedömde att tidigare beräkningar var förenklade och riskerade att väsentligt underskatta kostnaderna för kontrollåtgärder. Regelrådet kunde inte då bedöma om den bild av sakförhållanden som branschrepresentanterna gav uttryck för i alla delar var korrekt, men framhöll att mycket talade för att analysen av påverkan på företagens administrativa kostnader borde ha fördjupats och utvecklats mer än vad som gjordes till konsekvensutredningen till det då aktuella förslaget. I den nu aktuella konsekvensutredningen är det svårt för Regelrådet att se att någon fördjupning eller utveckling har skett. Förslagsställaren har visserligen gjort det tydligare vilka svårigheter som finns att bedöma hur många kontrollåtgärder som behöver vidtas totalt. Men det framgår inte om något försök till kvalitetssäkring har gjorts när det gäller antagandena om hur ofta rutiner behöver upprättas eller följas upp. Det är inte heller tydligt vilka försök som har gjorts att bedöma entreprenadkedjornas utformning, även om det står klart att förslagsställaren anser det vara omöjligt att analysera. I ett läge där det inte är klart om förslagsställaren har försökt att vidta ytterligare åtgärder till följd av den kritik som Regelrådet riktade mot den föregående analysen och där det är svårt för Regelrådet att se att någon större förändring skett, kvarstår Regelrådets kritik.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader bristfällig.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

Det anges i konsekvensutredningen att det är svårt att med någon större grad av säkerhet uppskatta antalet krav som kan uppkomma enligt ett entreprenörsansvar i enlighet med förslaget i promemorian. Det norska motsvarande regelverket om s.k. solidaransvar omfattar visserligen i likhet med det svenska både utstationerade och inhemska arbetstagare men såväl antalet entreprenörer som antal arbetstagare inom bygg- och anläggningsbranschen skiljer sig mellan Norge och Sverige. Mot bakgrund av erfarenheterna från Norge görs uppskattningen att i vart fall lika många krav kommer att ställas i Sverige som i Norge, vilket innebär ca 80 krav per år. För att inte räkna alltför lågt uppskattar förslagsställaren antalet krav till 100 per år. Det totala beloppet för krav i olika entreprenadkedjor kan, med utgångspunkt i en månadslön uppgår till 30000 kr och en fordran väntas omfatta högst fyra månadslöner, uppskattas till 12 miljoner kr per år, enligt förslagsställaren. Förslagsställaren framhåller också att entreprenörsansvaret kan bli mer betungande för en entreprenör i ett enskilt fall där det rör sig om en arbetsgivare med många anställda och där betalning utblir för samtliga dessa arbetstagare. Vidare framhåller förslagsställaren att det lönebelopp som utbetalas på grund av entreprenörsansvaret ytterst kan återkrävas från arbetsgivaren i enlighet med regressrätten.

<sup>2</sup> Regelrådets ärendenummer RR 2016-000122, yttrande avseende rapporten Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering (Ds 2016:6)

Vidare anges att det kan uppstå behov av att entreprenörer i sin offertgivning kalkylerar med entreprenörsansvar och att det kan kräva komplicerade beräkningar. Förslagsställaren bedömer att kostnaden för detta inte går att ange. Vidare anges att en entreprenör som riskerar att omfattas av entreprenörsansvaret eventuellt skulle vilja kompensera sig för detta genom att kostnaden för entreprenörsansvaret förs över till beställarna genom priset på entreprenörens tjänster, vilket skulle kunna leda till högre byggkostnader. Därutöver anges det finnas en möjlighet att kostnader för ökade kontroller skulle leda till högre byggkostnader, genom att entreprenörerna kompenserar sig via priserna för sina tjänster. Förslagsställaren anger att förslaget också innehåller möjligheter för entreprenörer att undvika att träffas av entreprenörsansvaret genom noggranna kontroller och att det finns möjligheter till kompensation via regressrätten. Vidare anför förslagsställaren att det missgynnar entreprenörer i en anbudssituation att höja priser, eftersom deras anbud då kan bli bortvalda.

Utöver detta anges att arbetstagaren enligt både huvudförslaget och det alternativa förslag som lämnas i promemorian har rätt att på begäran få viss information om övriga relevanta aktörer från arbetsgivaren, uppdragsgivaren och, när det gäller promemorians huvudförslag, huvudentreprenören. Det anges vara svårt att uppskatta hur ofta sådan information kommer att begäras. Däremot anger förslagsställaren att det inte borde vara förenat med stora kostnader att lämna sådan information. Mot bakgrund av att det inte har varit många domstolstvister i Norge till följd av solidaransvaret och av att förslagsställaren bedömer att förslaget kommer att ge en preventiv effekt, anges att företag inte bedöms hamna i tvister i domstol i någon stor utsträckning till följd av förslaget. Hanteringen av krav medför emellertid kostnader för en entreprenör, i form av nedlagd tid och eventuella ombudskostnader även om en tvist inte leder till prövning i domstol. Det anges vara svårt att bedöma hur stora sådana kostnader kan vara, bland annat beroende på att det inte går att bedöma hur mycket tid som kan behöva läggas ned på en enskild tvist. När det gäller regressrätten konstateras att den som har betalat ersättning enligt entreprenörsansvaret föreslås få möjligheter att rikta regresskrav mot arbetsgivaren motsvarande det utgivna beloppet. Enligt promemorians huvudförslag ska en huvudentreprenör kunna rikta regresskravet mot uppdragsgivaren. Även om någon av de ansvariga aktörerna får betalt enligt regressrätten anges att hanteringen av regresskravet kan innebära en kostnad, i form av nedlagd tid och eventuella ombudskostnader.

Även andra kostnader skulle kunna uppstå under tiden som entreprenören väntar på att få betalt, såsom rättekostnader. Vissa kostnadskrävande projekt skulle i enskilda fall möjligen få skjutas på framtiden, vilket skulle kunna påverka företagets intäkter, konstaterar förslagsställaren. Om arbetsgivaren, eller i förekommande fall uppdragsgivaren, skulle försättas i konkurs eller av andra skäl vara oförmögen att täcka regresskravet, skulle mer betydande problem kunna uppstå för entreprenören eftersom denne då kan komma att behöva stå för hela lönekostnaden. Det anges inte vara möjligt att bedöma hur stora dessa ekonomiska effekter kan bli, eftersom det inte går att avgöra hur ofta omständigheterna som leder till dem kan uppstå. Det anges också kunna bli aktuellt med domstolskostnader när regressrätten ska drivas in mot arbetsgivare, eftersom det faktum att dessa arbetsgivare inte har uppfyllt sina åtaganden gentemot arbetstagare kan tala för att möjligheten att på frivillig väg lösa tvisten kommer att vara liten. Kostnader för nedlagd tid och eventuella ombudskostnader skulle då uppstå, som emellertid skulle kunna bli ersatta i enlighet med regler om ersättning för rättegångskostnader, anger förslagsställaren. Sammantaget anges att det inte går att ange storleken på de kostnader som kan uppkomma avseende regresskrav och eventuella andra följdskostnader. Mot bakgrund av att förslagsställaren bedömer att entreprenörsansvaret inte kommer att behöva infrias i någon större utsträckning, bland annat p.g.a. den förväntade preventiva effekten, andes att det inte heller borde bli aktuellt med regresskrav i någon större omfattning.

I konsekvensutredningen tas också upp risken att entreprenörsansvaret skulle kunna medföra att entreprenörer inte betalar sina underentreprenörer förrän det är klarlagt att de inte drabbas av några krav från underentreprenörernas anställda. En annan fråga anges vara om entreprenörsansvaret skulle



kunna leda till att entreprenörer ställer säkerhet för eventuella krav enligt entreprenörsansvaret, vilket skulle kunna leda till olägenheter och kostnader för underentreprenörerna. Förslagsställaren anger att de tidsfrister som finns där en entreprenör får underrättelse om krav innan betalningsskyldigheten inträder tillsammans med regressrätten talar för att avtalsvillkor av nyss nämnt slag inte skulle bli särskilt vanligt förekommande.

Regelrådet gör följande bedömning. Bedömningen av kostnaden för krav på ersättning enligt entreprenörsansvaret är såvitt Regelrådet kan se identisk med den som gjordes till den remiss som Regelrådet yttrade sig över den 8 juni 2016. Regelrådet framhöll då att det kan finnas väsentliga problem förknippade med att i hög grad förlita sig på att effekterna i Sverige kommer att likna dem i Norge. Regelrådet konstaterade då att det visserligen är positivt att förslagsställaren har tagit till en viss säkerhetsmarginal vid uppskattningen av effekterna i Sverige, men att det var oklart varför just en uppräknig till 100 krav om året hade valts. Apropå det som förslagsställaren, såväl då som nu, angav om att konkurrens om anbud skulle motverka en kompensation genom höjda priser framförde Regelrådet att det i och för sig inte var möjligt för Regelrådet att bedöma i vilken mån som pris konkurrensen kan motverka effekter av en kostnadsövertäckning, men att det i vart fall måste beaktas att samtliga byggföretag kan behöva kompensera sig för de kostnader som ett entreprenörsansvar medför. Mot bakgrund av dessa och andra synpunkter framhöll Regelrådet att det hade varit motiverat med en känslighetsanalys där förslagsställaren exempelvis hade redovisat ett par scenarier för utvecklingen efter att ett entreprenörsansvar 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 fann Regelrådet att en fördjupning i vart fall var nödvändig.

Regelrådet anser inte att en tillräcklig fördjupning av analysen av påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet har gjorts. Det innebär att Regelrådets kritik av konsekvensutredningen också väsentligen kvarstår. Analysen är behäftad med väsentliga osäkerheter och Regelrådet anser att det borde ha varit möjligt att åtminstone något tydligare belysa olika utvecklingsscenarier.

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

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I konsekvensutredningen anges bland annat att förslaget kan förväntas ge incitament för företag att anlita seriösa underentreprenörer. Oseriösa underentreprenörer anges därför kunna få svårare att verka. Ett entreprenörsansvar förväntas enligt förslagsställaren därmed ha preventiva effekter och bidra till en minskning av antalet oseriösa företag, vilket också anges främja en sund marknad med konkurrens på lika villkor inom berörda branscher.

Det anges också att en möjlig effekt av entreprenörsansvaret skulle vara att entreprenörer väljer bort i och för sig seriösa och väl lämpade företag för att undvika svårförutsebara risker. Det skulle kunna gälla nya företag, mindre företag som entreprenören inte redan känner till. Även nischade och specialiserade företag skulle kunna få svårare att sälja sina tjänster. Om sådana effekter skulle uppstå, skulle det kunna leda till en sämre konkurrens och kvalitet. Förslagsställaren anser emellertid att riskerna i detta avseende inte bör överdrivas och hänvisar till tidsfristen med betalningsskyldighet och regressrätten.

Vidare tar förslagsställaren upp möjligheten att entreprenörsansvaret skulle gynna förekomsten av enmansföretag. Enmansföretag räknas inte som arbetstagar och omfattas därmed inte av entreprenörsansvaret. En farhåga skulle då vara att förekomsten av s.k. falska ensamföretag skulle öka. Förslagsställaren anger att den administration som krävs för entreprenören att anlita många

ensamföretagare, falska eller äkta, gör det mindre troligt att sådana lösningar skulle väljas och därmed anser förslagsställaren att risken för en ökning av s.k. falska ensamföretagare inte är överhängande.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställarens analys av påverkan på konkurrensförhållandena framstår som något förenklad. Det är visserligen korrekt att tidsfristen med betalningsskyldighet och regressrätten, såvitt Regelrådet kan förstå, skulle kunna minska den ekonomiska risken med att exempelvis anlita företag som inte entreprenören redan känner till. Det är emellertid oklart på vilken grund som förslagsställaren anser att dessa aspekter skulle ha en avgörande effekt. Om det är så att förslagsställaren har kvalitetssäkrat en sådan bedömning, exempelvis genom uppföljning av erfarenheter i andra länder eller genom samråd med berörda företag eller andra som har erfarenhet på området, borde detta ha kunnat anges. Sammantaget finner Regelrådet att analysen av påverkan på konkurrensförhållanden borde ha kunnat vara tydligare.

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

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Det anges i konsekvensutredningen att en eventuell effekt av entreprenörsansvaret som bör tas upp och bedömas är om ansvaret skulle medföra en ökad risk för att entreprenörer utsätts för bedrägerier i form av oriktiga eller kraftigt överdrivna lönekrav. Förslagsställaren anger emellertid att det är osannolikt att sådant skulle förekomma i betydande omfattning. Som skäl för den bedömningen anges att det är sannolikt att en entreprenör som träffas av ett krav enligt entreprenörsansvaret också försöker ta reda på om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal som omfattar lön samt i övrigt försöker kontrollera kraven.

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 kan uteslutas att mindre företag kan påverkas mer än större företag av de negativa effekter som ett entreprenörsansvar kan medföra. De mindre företagen kan exempelvis vara mer sårbara när det gäller hantering och eventuellt infriande av ett entreprenörsansvar. Det anges handla både om relativt sett mindre ekonomiska och personella resurser hos de mindre företagen och att de mindre företagen skulle kunna ha svårare att kontrollera en underentreprenör innan ett avtal ingås. Vidare skulle risken att bli bortvald som underentreprenör kunna vara större för mindre företag och nystartade företag. Det konstateras att i Norge synes entreprenörsansvaret ha inneburit att entreprenadkedjorna blivit kortare i några fall, något som kan påverka små företags möjligheter att få uppdrag. Förslagsställaren hänvisar emellertid till en utvärdering av det norska systemet där det anges att den övervägande delen av de tillfrågade verksamhetsföreträdarna inte kunde peka på sådana effekter av entreprenörsansvaret. Förslagsställaren bedömer vidare att den tidsfrist som finns innan entreprenören blir betalningsansvarig, tillsammans med regressrätten, bör innebära att riskerna med att anlita mindre företag framstår som mindre än vad som hade gällt om betalningsansvaret inträtt omedelbart. Det anges även att åtminstone på sikt kan det antas att företagen utarbetat rutiner och system för kontroll av underentreprenörer och hantering av övriga frågor som gäller entreprenörsansvar. Detta anser förslagsställaren bör innebära att mindre företag även fortsatt kan komma i fråga som underentreprenörer. Slutligen anger förslagsställaren att entreprenörsansvaret förväntas leda till bättre konkurrensförhållanden inom berörda branscher, något som även gynnar mindre företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställarens analys av effekterna för mindre företag framstår som något förenklad. Det faktum att en utvärdering av effekterna i Norge inte på något tydligt sätt visar

negativa effekter för mindre företag är bara relevant om det är så att effekterna i Sverige blir lika dem som har uppstått i Norge. Så kan det naturligtvis bli, men som även förslagsställaren påpekar finns det flera skillnader mellan byggmarknaden i Norge och Sverige. Att sådana skillnader finns har också framhållits av branschrepresentanter. Oavsett hur stora skillnaderna är, eller hur relevanta de är just för små företags förutsättningar, finns det således indikationer på att erfarenheterna från Norge inte nödvändigtvis är fullt ut relevanta som jämförelse. Det kan också, såvitt Regelrådet kan förstå, vara helt riktigt att det på sikt blir så att bra system för kontroll av underentreprenörer utvecklas i branschen och det är möjligt att det kan ge fortsatta möjligheter för de mindre företag som finns på marknaden när systemen har utvecklats. Såvitt Regelrådet kan förstå finns emellertid också frågan om hur effekterna blir på kort sikt, för de mindre företag som finns på marknaden idag. Det framgår att förslagsställaren har övervägt behoven av särskilda hänsyn till företag och att vissa egenskaper hos förslaget bedöms mildra effekterna för företag. Den motivering som ges till förslagsställarens ställningstaganden framstår emellertid för Regelrådet som baserad på en inte alltför grundlig analys. Mot denna bakgrund finner Regelrådet beskrivningen otillräcklig.

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

### Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att vissa delar av konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet. Mot bakgrund av att förslagsställaren har haft tid att komplettera konsekvensanalyserna sedan den förra remissen i samma lagstiftningsärende som Regelrådet yttrade sig över i juni 2016 bedömer Regelrådet att det hade varit möjligt och önskvärt att utveckla analysen i vart fall i de avseenden som Regelrådet riktat kritik mot i tidigare yttranden. Regelrådet uppfattar att en sådan utveckling inte har skett i tillräcklig utsträckning. Inte minst mot denna bakgrund finner Regelrådet att konsekvensutredningen till detta förslag inte håller tillräcklig kvalitet.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte 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 Per Högström.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande