

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.

Landsbygds-och
infrastrukturdepartementet

Yttrande över Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken (Ds 2024:5)

Regelrådets ställningstagande

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

Sedan den 6 maj 2024 gäller förordning (2024:183) om konsekvensutredning. Den här aktuella remisen inkom emellertid till Regelrådet före den 6 maj 2024 då nys nämnda förordning trädde i kraft. Därför granskar Regelrådet konsekvensutredningen i ärendet enligt den tidigare förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, som gällde när remissen inkom och vid den tidpunkt då förslagsställaren gjorde sin analys.

Innehållet i förslaget

Det föreslås sanktionsavgifter för mottagare av stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken om dessa inte uppfyller i EU-rätten definierade sociala grundvillkor. Enligt förslaget kan det bli aktuellt med sanktioner när det har betalats ut relevant stöd till företag eller personer som är stödmottagare och det senare fastställs att stödmottagaren har gjort sig skyldig till överträdelse av ett eller flera av de sociala grundvilkoren. Länsstyrelsen ska då besluta om en administrativ sanktion i form av minskat stöd med en procentsats på mellan 1 och 100 procent, beroende på bland annat hur allvarlig överträdelsen bedöms vara, vilka konsekvenser den bedöms ha för att målet med villkoret uppfylls, om den har varit avsiktlig samt om det handlar om upprepade överträdelser. Förutom att fastställa formerna för sanktionerna innebär författningsförslaget att det anges på vilka områden inom arbetsmiljörätten det ställs krav som är relevanta i ett system med sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i remissen att enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116 om den gemensamma jordbrukspolitiken (härefter EU-förordningarna) ska det i medlemsstaterna senast den 1 januari 2025 finnas system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. För svenskt vidkommande ska sanktionssystemet tillämpas i förhållande till mottagare av stöd enligt 5, 7 och 8 kap. förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik. I huvuddrag innebär EU-förordningarna att en stödmottagare som begår en överträdelse av ett socialt grundvillkor ska få en sanktion i form av minskning av stöd med en viss procentsats som bestäms utifrån en bedömning av överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet. Sociala grundvillkor som kan

härledas till det svenska genomförandet av ramdirektivet om arbetsmiljö och det andra särdirektivet har bedömts finnas i bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160), arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och i föreskrifter som Arbetsmiljöverket har meddelat med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen. Enligt EU-förordningarna ska verkställbara beslut om överträdelse som har fattats av relevanta tillsyns- och kontrollorgan medföra en administrativ sanktion i form av minskning av stöd. I Sverige finns det inte någon myndighet som utövar tillsyn över arbetsrättsliga regler i lag eller kollektivavtal. Utifrån de svenska förutsättningarna bedömer förslagsställaren att det i huvudsak blir genom avgöranden av domstol eller inom åklagarväsendet som en överträdelse ska ha fastställts för att frågan om en administrativ sanktion i sin tur ska aktualiseras. Därefter föreslås det vara länsstyrelserna som får uppgiften att besluta om administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Det anges att länsstyrelserna i dag har den uppgiften i det enligt EU-förordningarna liknande systemet med vanliga grundvillkor.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en bakgrundsbeskrivning, såväl i promemorians sammanfattning som i det tredje kapitlet där förslaget presenteras och motiveras. Viss information framgår även i kapitlet med konsekvensutredning. Det framgår att syftet är att uppfylla EU-krav på att det ska finnas ett sanktionssystem. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen anges att de grundläggande kraven på medlemsstaterna enligt de båda direktiven är allmänt hållna. Det bör enligt förslagsställaren innebära att också nationell reglering som mer generell ger arbetsgivaren skyldigheter i fråga om arbetsmiljön och krav kring arbetsutrustning som utgångspunkt bör kunna kopplas till något eller båda direktiven. Att peka ut regler i detalj anges inte vara möjligt, bland annat eftersom arbetsmiljölagstiftningen är allmänt hållen och kompletteras av ett mycket stort antal bestämmelser i Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Av dessa skäl valde förslagsställaren att i stället peka ut områden i arbetsmiljörätten där det ställs krav som är relevanta för sanktionssystemet. Det finns också resonemang i promemorian om för- och nackdelar med att olika myndigheter skulle ha ett utpekat ansvar inom sanktionssystemet. Vidare förs det ett resonemang om det överhuvudtaget är nödvändigt att i författningstext peka ut vilka nationella bestämmelser som är sociala grundvillkor. Mer om detta refereras nedan i avsnitt om överensstämmelse EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan inte sägas finnas någon påtagligt tydlig beskrivning av alternativa lösningar till förslaget mer generellt och vilka effekter det skulle bli om ingen reglering kommer till stånd. Men det finns några mer eller mindre utvecklade resonemang om alternativ till delar i förslaget. Regelrådet har också förståelse för att förslagets karaktär är sådan att det finns begränsningar både i hur många alternativa utformningar som är möjliga och relevanta att närmare beskriva. Det går att förstå att i vart fall en effekt av om ingen reglering skulle komma till stånd är att medlemsstaten Sverige skulle riskera att bli föremål för ett överträdelseärende enligt EU-rätten. Beskrivningen är tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges (avsnitt 5.7, sida 169) att förslagen i promemorian syftar till att Sverige ska leva upp till kravet i förordning (EU) 2021/2116 på att det i medlemsstaterna ska inrättas ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Det anges vidare att det i allmänmotiveringen (som återfinns i kapitel 3) löpande redovisas de resonemang som har förts kring förslagen i förhållande till EU-perspektivet.

Förslagsställarens samlade bedömning är att förslagen är förenliga med EU-rätten och att de inte innebär att Sverige genom den nationella lagstiftningen på ett omotiverat sätt går utöver vad EU-rätten kräver. När det gäller avvikelser från vad EU-rätten (explicit) kräver anges exempelvis följande. EU-förordningarnas reglering av systemet med sociala grundvillkor har störst likheter med det som gäller i fråga om verksamhetskraven i bilaga III till förordning (EU) 2021/2115. Mot den bakgrunden skulle det enligt förslagsställaren kunna hävdas att EU-förordningarna inte heller beträffande systemet med sociala grundvillkor egentligen kräver att det i författning uttryckligen beskrivs vilka nationella bestämmelser som är sociala grundvillkor. Det skulle i sådana fall vara tillräckligt att hänvisa till att stödmottagare som sociala grundvillkor för stöd ska följa de krav som följer av bilaga IV till förordning (EU) 2021/2115. Det bedöms dock kunna bli svårt för stödmottagare att själva bedöma vilka svenska krav och villkor på det arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga området som utgör sociala grundvillkor, även om det i och för sig handlar om bestämmelser som ska tillämpas oavsett om stöd tas emot eller inte. Förutsägbarhets skäl talar enligt förslagsställaren för att det i svensk författning pekats ut vilka svenska regler och normer som utgör sociala grundvillkor.

Det anges (sidorna 70 – 71 i remissen) att rådighetsansvaret och ansvaret för inhyrda arbetstagare enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen inte synes ha någon uttrycklig motsvarighet i vare sig ramdirektivet eller det andra särdirektivet. Båda direktiven reglerar i första hand ansvaret för arbetsgivare i förhållande till de egna arbetstagarna, med ett visst samordningsansvar för arbetsgivare som tillsammans med andra bedriver verksamhet på en och samma arbetsplats. Eftersom ansvaret enligt 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen inte uttryckligen har någon direkt motsvarighet i något av de båda arbetsmiljödirektiven skulle det kunna hävdas att det skulle innebära en överimplementering av EU-förordningarnas regler om sociala grundvillkor om bestämmelsen i Sverige skulle anges som ett sådant villkor.

Å andra sidan anges att lämplighetsskäl skulle kunna tala för att också brister i arbetsmiljön som en stödmottagare i egenskap av exempelvis ett kundföretag till ett bemanningsföretag gör sig skyldig till omfattas av sanktionssystemet. Det bör enligt förslagsställaren för frågan om avdrag på stöd sakna betydelse huruvida en brist i arbetsmiljön drabbar en egen arbetstagare eller inhyrd personal. Det anges vara svårt att motivera varför rätten till stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken ska bero på huruvida brister i arbetsmiljön påverkar stödmottagarens egna arbetstagare eller en sådan inhyrd arbetstagare som den svenska lagstiftaren har bedömt att en verksamhetsutövare också ska ha arbetsmiljöansvaret för.

Utöver detta finns det några liknande resonemang där förslagsställaren resonerar om vad som eventuellt skulle kunna vara mer långtgående bestämmelser än vad som direkt krävs och vilka skäl som enligt förslagsställaren finns för dessa.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet kan för det första konstatera att det är tydligt redovisat hur förslaget motiveras av befintlig EU-lagstiftning som medlemsstaten Sverige måste leva upp till. För det andra är det bra att det framgår att förslaget till svenska

bestämmelser i några avseenden inte är det enda möjliga sättet att uppfylla de EU-rättsliga kraven och skulle kunna ses som mer långtgående. Specifikt när det gäller frågan om rådhetsansvaret har Regelrådet uppfattningen att det hade varit motiverat att något tydligare beskriva möjliga effekter för berörda företag av att situationen med inhyrd personal anges inkluderas i de sociala grundvillkoren. Att större tydlighet i detta avseende hade varit önskvärd hindrar emellertid inte att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten som helhet betraktad 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 det av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116 framgår att det i medlemsstaterna ska inrättas ett system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor senast den 1 januari 2025. De ändringar i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik som föreslås i denna promemoria bör träda i kraft det datumet. Övergångsvis föreslås det gälla att överträdelser som har inträffat före den 1 januari 2025 inte ska beaktas vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna.

Inget anges i remissen om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vilka överväganden som ligger bakom det föreslagna datumet för ikraftträdande. Däremot är det en brist att inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

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

I konsekvensutredningen anges att förslagen berör särskilt personer och företag som bedriver verksamhet inom vilken stöd enligt 5, 7 eller 8 kap. förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik tas emot.

När det gäller företagens antal anges att inom näringsgrenen jordbruk och jakt samt service i anslutning härtill beslutade Arbetsmiljöverket enligt tillgänglig statistik under perioden 2018–2023 om förelägganden om sanktionsavgift med i genomsnitt tio fall per år på kravområden som skulle kunna vara relevanta i systemet med sociala grundvillkor. Hur många av dessa ärenden som avsåg sådan verksamhet där stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken tas emot anges inte vara möjligt att säga med någon säkerhet, men det bör enligt förslagsställaren uppskattningsvis kunna handla om runt 5 fall per år. Tillkommer gör domar och beslut i straffrättsliga mål. Här anges det framgå av relativt aktuell statistik att omkring 100 företag och personer lagförs för brott kopplade till brister i arbetsmiljön per år. Hur många av dessa som rör verksamhet där stöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken förekommer verkar det saknas uppgift om. Det finns äldre statistik där det framgår att arbetsmiljörelaterade lagförda brott under posten övriga verksamheter, där bland annat jordbruksverksamhet ingår, uppgår till runt 10 procent. Det bör mot den bakgrunden kunna antas att åtminstone något eller ett par fall per år kan röra verksamhet där aktuellt stöd förekommer. Sammantaget räknar förslagsställaren med tio fall per år.

Inget anges om de berörda företagens storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bransch som de berörda företagen tillhör. Det finns inte någon information om hur många företag som ingår i denna bransch eller någon storleksmässig beskrivning. Däremot finns det vissa uppgifter om hur många fall med sanktioner det skulle kunna väntas bli per år, och under förutsättning att ett fall skulle motsvara ett företag framgår att det väntas bli få företag som påverkas. Detta kan anses tillräckligt utifrån förutsättningarna i ärendet. Det är bra att det framgår hur förslagsställaren kommit fram till det antagna antalet fall.

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

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att det föreslagna sanktionssystemet aktualiseras när relevant stöd har betalats ut till företag eller personer som är stödmottagare och det senare fastställs att stödmottagaren har gjort sig skyldig till överträdelse av ett eller flera av de sociala grundvillkoren. I sådana fall ska enligt förslagen länsstyrelsen besluta om en administrativ sanktion i form av minskat stöd med en procentsats på mellan 1 och 100 procent, beroende på bland annat hur allvarlig överträdelsen bedöms vara, vilka konsekvenser den bedöms ha för att målet med villkoret uppfylls, om den har varit avsiktlig samt om det handlar om upprepade överträdelser.

Förslagen anges inte innebära att några nya materiella krav ställs på svenska företag. De sociala grundvillkoren för stöd utgörs av sådana krav som sedan tidigare gäller enligt lag, kollektivavtal och – i vissa fall – rättsliga principer inom arbetsrätten och arbetsmiljörätten. Förslagen och de bakomliggande EU-förordningarna innebär endast att det vid överträdelse av sådana befintliga lagar och andra regler – utöver de sanktioner som redan finns i den arbetsrättsliga eller arbetsmiljörättsliga regleringen – även kan bli fråga om att stödmottagaren går miste om stöd.

En utgångspunkt för förslagen anges ha varit att sanktionerna – i enlighet med de krav som ställs i EU-förordningarna – ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. För att systemet inte ska ge resultat som i det enskilda fallet framstår som orimliga föreslås dock en sammanläggnings- och takregel som motsvarar den som gäller för de vanliga grundvillkoren enligt artikel 11 i EU-kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172. Bestämmelsen anges innebära att en stödmottagare inte drabbas orimligt hårt i fall där flera överträdelser av mindre allvarlig natur har slagits fast för ett och samma kalenderår.

Fall där en tillämpning av sanktioner enligt systemet aktualiseras bedöms bli relativt få. När det gäller de sociala grundvillkor som finns på det civilrättsliga området, med något undantag villkor inom den arbetsrättsliga regleringen, är det ovanligt att överträdelser fastställs genom dom, något som krävs för att en sanktion ska bli aktuell. Flera av bestämmelserna har karaktären av ordningsföreskrifter. I den mån det förekommer att en tvist uppstår kring tillämpningen av någon av bestämmelserna hanteras den i regel inom ramen för det förhandlingssystem som utgör en del av den svenska arbetsmarknadsmodellen. Som refererats ovan bedömer förslagsställaren att fall där stöd kan komma att sättas ned på grund av en överträdelse av något eller flera sociala grundvillkor bör uppgå till omkring 10 per år.

Inget anges om vilka belopp som nedsättningarna skulle kunna motsvara i kr.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en kvalitativ beskrivning av hur sanktionssystemet väntas fungera och det framgår att det är troligt att få företag kommer att träffas av sanktioner. Vidare framgår det att det finns en sammanläggnings- och takregel för att undvika att en enskild stödmottagare påverkas orimligt hårt. Typiskt sett anser Regelrådet att kostnadsökningar för företag bör kvantifieras, om möjligt. I detta fall är det inte uteslutet att det hade kunnat göras exempelberäkningar. Samtidigt finns förutsättningen att de materiella kraven för företagen inte har ändrats, utan det som tillkommer genom förslaget är enbart en möjlig sanktion för de företag som inte följer reglerna. Med beaktande av att förslagsställarens redovisning indikerar att brott mot regler som kan föranleda sanktioner inte har varit påtagligt vanligt framstår det som mindre troligt att det skulle vara påtagligt svårt för företagen att undvika sanktioner. Sammantaget finner Regelrådet att redovisningen är tillräckligt tydlig utifrån dessa förutsättningar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att förslagen inte bedöms få några konsekvenser för konkurrensförhållandena mellan företag. Systemet anges kunna ge ett ökat incitament att följa de arbetsmiljörättsliga och arbetsrättsliga bestämmelser som utgör sociala grundvillkor i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen framstår som något motstridig. Om det skulle vara korrekt att systemet ger ett ökat incitament att följa bestämmelserna, så borde detta också innebära att potentiell illojal konkurrens minskar. Och om detta är fallet, så är det tveksamt om det är fullt ut sant att förslaget inte ger konsekvenser för konkurrensförhållanden. Resonemanget borde ha förtydligats.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att påverkan på företagen i andra avseenden skulle bli aktuell och bristen är därför inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärende, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att sanktionssystemet tillämpas på företag oavsett storlek. Något utrymme att tillämpa sanktionssystemets regler på olika sätt beroende på exempelvis ett företags storlek finns inte enligt EU-förordningarna. Det anges för övrigt vara ovanligt att mindre företag som tar emot stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken bedriver verksamheten med anställda.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att det saknas möjlighet att ta särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Vidare framgår det att det är ovanligt att

mindre stödmottagande företag har anställda, vilket synes indikera att det skulle kunna bli mindre vanligt med sanktioner för mindre företag, givet att de sociala grundvillkoren åtminstone såvitt Regelrådet förstår, i hög grad handlar om de anställdas villkor. Det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning av hur förslaget kunde väntas påverka små företag, inte minst mot bakgrund att Regelrådet erfar att många företag inom jordbrukssektorn är små. Eftersom det ändå finns information som ger en viss bild och eftersom det sannolikt finns möjlighet att undvika sanktionerna kan beskrivningen anses tillräcklig.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att samtliga aspekter utom behovet av informationsinsatser, företagens storlek och påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag har beskrivits tillräckligt tydligt utifrån förutsättningarna i ärendet.

När Regelrådet gör denna bedömning så beaktas inte minst att förslaget inte innebär att några nya materiella krav kommer att ställas på företagen, att erfarenheter som förslagsställaren redovisar synes tala för att sanktioner kommer att bli aktuella i förhållandevis få fall och att det föreslås en takregel. Dessa aspekter medför enligt Regelrådets uppfattning att brister i tydlighet som i vissa fall finns får mindre betydelse, eftersom risken för stora negativa konsekvenser för företag till följd av förslaget synes vara begränsad. För företag som följer reglerna är risken av allt att döma obefintlig och det är i vart fall inte uppenbart utifrån den redovisade informationen att det skulle finnas särskilda svårigheter att uppfylla de aktuella kraven.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 26 juni 2024.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Hans Peter Larsson, Peter Nilsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande