

Landsbygds- och Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm
li.remissvar@regeringskansliet.se
cc: li.jl@regeringskansliet.se

10 juli 2024

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

Gröna arbetsgivare har givits möjligheten att lämna synpunkter på rubricerad promemoria.

I promemorian lämnas förslag om sådana ändringar och tillägg i förordningen (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik som utredningen har bedömt vara nödvändiga för att Sverige ska leva upp till de nya kraven avseende sociala grundvillkor i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 och förordning (EU) 2021/2116 om den gemensamma jordbrukspolitiken (härefter "EU-förordningarna").

Enligt EU-förordningarna ska system med administrativa sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor finnas i respektive medlemsstat senast den 1 januari 2025. Sanktionssystemet ska tillämpas i förhållande till mottagare av vissa jordbrukarstöd som söks via Jordbruksverket, och med sociala grundvillkor menas befintliga nationella regler som genomför vissa artiklar i följande tre EU-direktiv på arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet: Direktiv 89/391/EEG ("Ramdirektivet"), direktiv 2009/104/EG ("det andra särdirektivet") och direktiv (EU) 2019/1152 ("Arbetsvillkorsdirektivet").

Kort sammanfattat betyder det här att senast från årsskiftet kan jordbrukarstöd komma att minskas om den stödmottagande jordbrukaren anses ha överträtt vissa arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler enligt befintlig svensk lag.

Gröna arbetsgivare är arbetsgivarorganisationen för det gröna näringslivet i Sverige. Vi organiserar ca 4 000 företag med totalt ca 30 000 anställda, bland annat inom jordbruket där våra medlemsföretag är mottagare av jordbrukarstöd. Som arbetsgivarorganisation förhandlar vi fram kollektivavtal som rör anställningsvillkor och löner. Vi rådgör våra medlemsföretag i arbetsrättsliga- och arbetsmiljörättsliga frågor, och biträder dem vid tvister och förhandlingar.

Gröna arbetsgivare har tagit del av rubricerad promemoria och vill framföra följande synpunkter.

Sammanfattning

- Gröna arbetsgivare är positiva till att utredningens förslag värnar den svenska partsmodellen och att den föreslår en ordning som i huvudsak tar sikte på lagakraftvunnen dom som grund för minskning av jordbrukarstödet.
- Gröna arbetsgivare delar utredningens bedömning att det avseende överträdelser av ett socialt grundvillkor på det civilrättsliga området är lämpligt att använda sig av ett klassificeringssystem, innebärande att det av författning direkt framgår med vilken procentsats jordbrukarstödet ska minskas.
- Regelverket är komplext och vad som avses med sociala grundvillkor, särskilt på det arbetsmiljörättsliga området, har i författningsförslaget utformats med övergripande beskrivningar som inte närmare identifierar vilka svenska bestämmelser som avses. Gröna arbetsgivare ser en utmaning i att den enskilda jordbrukaren kan få det svårt att förstå vad som utgör ett socialt grundvillkor som kan leda till minskning av jordbrukarstödet.

För att skapa förutsägbarhet för stödmottagande jordbrukare, och för att förhindra överimplementering av EU-förordningarna i Sverige, förordar Gröna arbetsgivare att de specifika bestämmelser som utredningen har identifierat anges i författningen.

En bred beskrivning av vad som utgör sociala grundvillkor på det arbetsmiljörättsliga området riskerar även leda till att beslutande aktörer rapporterar in alla arbetsmiljörättsliga beslut till länsstyrelsen, som delas vidare med Arbetsmiljöverket. En mer precis beskrivning av vad som avses med sociala grundvillkor kan säkerställa att inte mer än nödvändigt rapporteras in, vilket är önskvärt ur ett integritetsperspektiv. Gröna arbetsgivare instämmer i utredningens beskrivning att det i dag är förhållandevis få domar och andra avgöranden på området, men det kan förändras över tid.

- Innan en jordbrukare eventuellt godkänner ett föreläggande från t.ex. Arbetsmiljöverket behöver jordbrukaren få information om att den rättshandlingen kan komma att leda till en minskning av jordbrukarstödet.
- Det är troligt att medlemsländernas genomförande av EU-förordningarna kommer att skilja sig åt, exempelvis avseende vad som anses utgöra ett socialt grundvillkor. För svenskt jordbruks vidkommande är det viktigt att EU-förordningarna genomförs i medlemsländerna på ett sätt som säkerställer jordbrukares konkurrenskraft, vilket inbegriper att Sverige inte går längre och överimplementerar EU-förordningarna. Mot denna bakgrund efterfrågar Gröna arbetsgivare uppföljning av genomförandet av EU-förordningarna i medlemsländerna, och Arbetsmiljöverkets tillsynsinsatser inom Sverige, ur ett konkurrensperspektiv.
- Gröna arbetsgivare avstyrker förslag som innebär att skyldigheter, som inte genomför de aktuella direktiven, ska utgöra sociala grundvillkor för svenska lantbrukare. Dessa redovisas närmare nedan.

Allmänna synpunkter

Sociala grundvillkor är befintliga arbetsrättsliga- och arbetsmiljörättsliga regler, vilka redan är sanktionerade i svensk lag till följd av de aktuella EU-direktiven. Införandet av sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken är i grunden problematiskt då det medför att jordbrukare kan komma att bestraffas dubbelt för en förseelse av ett socialt grundvillkor. Först enligt befintliga sanktionsbestämmelser, och därefter genom en minskning av jordbrukarstödet.

Jordbrukare är en grupp som redan i dag har en utmanande situation sett till bland annat kostnadsläge och administrativ börda. Samtidigt spelar de en viktig roll i arbetet med att säkerställa en god beredskapsnivå för Sverige. Gröna arbetsgivare menar att det är fel väg att gå att utöka regelbördan för denna viktiga grupp.

Det är troligt att medlemsländernas genomförande av EU-förordningarna kommer att skilja sig åt, exempelvis avseende vad som anses utgöra ett socialt grundvillkor. För svenskt jordbruks vidkommande är det viktigt att EU-förordningarna genomförs i medlemsländerna på ett sätt som säkerställer jordbrukares konkurrenskraft, vilket inbegriper att Sverige inte går längre och överimplementerar EU-förordningarna.

Beroende på hur Arbetsmiljöverket bestämmer sig för att bedriva tillsyn med anledning av de aktuella sociala grundvillkoren, kan det leda till olika konkurrensförutsättningar för jordbrukare inom landet. Exempelvis om tillsyn bedrivs mer aktivt i en region, eller om frekvensen av tillsynsbesök är högre för vissa jordbruk.

Mot bakgrund av ovan efterfrågar Gröna arbetsgivare uppföljning av genomförandet av EU-förordningarna i medlemsländerna, och Arbetsmiljöverkets tillsynsinsatser inom Sverige, ur ett konkurrensperspektiv. Det noteras att regeringen nyligen inrättade ett implementeringsråd för genomförande av EU-rättsakter med konsekvenser för företag i Sverige.

Särskilda synpunkter på förslagen

Nedan följer Gröna arbetsgivares kommentarer på några särskilda förslag i promemorian.

3.6 Hur de sociala grundvillkoren bör regleras

Gröna arbetsgivare delar utredningens bedömning att det kan bli svårt för stödmottagare att själva bedöma vilka svenska krav och villkor på det arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga området som utgör sociala grundvillkor. Vi instämmer i att förutsägbarhetsskäl talar för att det i svensk författning pekas ut vilka svenska regler och normer som utgör sociala grundvillkor.

Arbetsmiljörättsliga regler

3.7 Sociala grundvillkor kopplade till ramdirektivet och det andra särdirektivet

3.7.3 Svenska bestämmelser som genomför direktiven

Mot bakgrund av ovan stycke noteras att utredningens författningsförslag i huvudsak anger på vilka *områden* inom arbetsmiljörätten det ställs krav som är relevanta i ett system med sanktioner vid överträdelse av sociala grundvillkor. Utredningen har dock i stor utsträckning identifierat specifika bestämmelser i arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen och föreskrifter utfärdade av Arbetsmiljöverket, som utredningen bedömer har koppling till genomförandet av de aktuella

direktiven och därmed bör ses som sociala grundvillkor i. Som exempel avseende anlitande av företagshälsovård identifierar utredningen 3 kap 2c § arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (2023:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete, 15§. I författningsförslaget hänvisas dock till 2 och 3 kap arbetsmiljölagen, arbetsmiljöförordningen samt föreskrifter som Arbetsmiljöverket meddelat på temat.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 anger i bilaga IV vilka bestämmelser som utgör sociala grundvillkor. Som den svenska utredningen påpekar (3.8.3) så ska de bestämmelser som anges i bilagan tillämpas på det sätt som de har genomförts i medlemsstaterna. I sammanhanget noteras att utredningens uppdragsbeskrivning anger att förslaget inte ska gå utöver vad EU-förordningarna kräver.

För att förhindra överimplementering av EU-förordningarna anför Gröna arbetsgivare att de specifika bestämmelser som utredningen har identifierat anges i författningen.

Avseende utredningens författningsförslag 4a kap 2§ 1st punkterna 2, 6 och 8, som anger områden inom arbetsmiljörätten, noterar Gröna arbetsgivare vissa ordval som saknar motsvarighet i aktuell svensk lag. I punkten 2 anges "registrering och rapportering av arbetsolycksfall" men i arbetsmiljölagen och föreskrifterna anges "underrätta, utreda". I punkten 6 anges "samråd" men i arbetsmiljölagen anges "samverkan" i detta sammanhang. Samråd gäller mellan två aktörer, d.v.s. företag, på ett gemensamt arbetsställe. I punkten 8 anges ordet "utbildning" vilket förvisso förekommer i arbetsmiljölagen och föreskrifter, men ett bättre ord i sammanhanget är "kunskaper" vilket används mer frekvent i föreskrifterna och på ett tydligare sätt ger uttryck för gällande rätt. Gröna arbetsgivare förespråkar ett språkbruk som är i linje med gällande svensk lag för att skapa tydlighet. Gröna arbetsgivare förespråkar dock i första hand att de specifika bestämmelser som utredningen har identifierat anges i författningen.

Utredningen föreslår att länsstyrelse, med bistånd av Arbetsmiljöverket, i det enskilda fallet ska bedöma om en stödmottagares överträdelse av en viss arbetsmiljörättslig bestämmelse hör till ett relevant villkorsområde, och i så fall ska resultera i en minskning av erhållet jordbrukarstöd. Gröna arbetsgivare noterar att den föreslagna ordningen kräver att Arbetsmiljöverket har kompetens att analysera och bedöma hur Ramdirektivet och det andra särdirektivet har implementerats i svensk rätt. Som noterats ovan skapar det tydlighet om författningen mer specifikt anger de bestämmelser som utredningen identifierat utgör sociala grundvillkor.

Utredningen noterar vidare att arbetsmiljölagstiftningen i hög utsträckning kompletteras och konkretiseras genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter, i vilka det finns ett mycket stort antal bestämmelser som har en *mer eller mindre* direkt koppling till det svenska genomförandet av direktiven, särskilt det andra särdirektivet. Gröna arbetsgivare delar denna beskrivning, och noterar att de föreskrifter som inte har koppling till det svenska genomförandet av de aktuella direktiven inte kan anses utgöra sociala grundvillkor. För att säkerställa att Sverige inte överimplementerar EU-förordningarna bör sådana föreskrifter uttryckligen undantas. Exempel är de minimidirektiv (t.ex. om buller, vibrationer, arbetsplatsens utformning och bildskärmsdirektivet) vilka har genomfört i Sverige genom föreskrifter. Dessa minimidirektiv omnämns inte i EU-förordningarna. Ytterligare exempel är föreskrifter på det organisatoriska och sociala området, vilka inte grundar sig på något EU direktiv, samt skyldigheter avseende minderåriga arbetstagare eller ensamarbete.

Angående författningsförslaget 4a kap 2§ 2st, punkten 10¹ konstaterar utredningen att ansvaret enligt 3 kap 12 § arbetsmiljölagen inte uttryckligen har någon direkt motsvarighet i direktiven. Utredningen föreslår dock att de skyldigheter som följer av nämnda bestämmelse ska utgöra ett socialt grundvillkor för svenska lantbrukare. Gröna arbetsgivare avstyrker detta förslag på grunden att det utgör en överimplementering av EU-förordningarna.

Angående författningsförslaget 4a kap 2§ 2st p2² noteras att förslaget inte tycks diskuteras i promemorian, innebärande att det inte klarläggs hur utredningen har resonerat i denna del.³ Gröna arbetsgivare undrar vilken utav artiklarna i bilaga IV till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115, som författningsförslaget är kopplat till. Vid en översyn av artiklarna i bilaga IV kan inte Gröna arbetsgivare med lätthet identifiera sådant innehåll som återfinns i 7 kap 3§ arbetsmiljölagen och 3§ arbetsmiljöförordningen. Gröna arbetsgivare avstyrker författningsförslaget om det inte följer av Förordningarna att det ska vara ett socialt grundvillkor att upplysningar, handlingar och prov lämnas till tillsynsmyndigheten Arbetsmiljöverket i den utsträckning som följer av 7 kap 3§ arbetsmiljölagen samt att handlingar hålls tillgängliga och förvaras i enlighet med 3§ arbetsmiljöförordningen.

Arbetsrättsliga regler

3.8 Sociala grundvillkor kopplade till arbetsvillkorsdirektivet

3.8.5 Sociala grundvillkor kopplade till artiklarna 3-6 i arbetsvillkorsdirektivet

Avseende Arbetsvillkorsdirektivet konstaterar utredningen att artiklarna 3 - 6 i arbetsvillkorsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom 6c och 6e §§ anställningsskyddslagen (LAS). Utredningen konstaterar dock att LAS 6c§ går längre än Arbetsvillkorsdirektivet avseende tidsfristen för information vid ingående av särskild visstidsanställning, och att denna strängare tidsfrist inte har direkt koppling till genomförandet av Arbetsvillkorsdirektivet. Gröna arbetsgivare menar att utredningens förslag därmed bör revideras så att den strängare tidsfristen för särskild visstidsanställning undantas och därmed inte utgör ett socialt grundvillkor, så att Sverige inte överimplementerar EU-förordningen.

3.8.8 Svenska regler som genomför arbetsvillkorsdirektivets artikel 10

Sociala grundvillkor kopplade till artikel 10.2 i arbetsvillkorsdirektivet

Utredningen konstaterar att Sverige uppfyller direktivets krav i 10.2⁴ genom 13 och 14 §§ i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 2015:4). Utredningens författningsförslag innehåller dock en allmänt hållen referens till arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. För att förhindra överimplementering av EU-förordningarna anför Gröna arbetsgivare att de specifika bestämmelser som utredningen har identifierat bör anges i författningen.

¹ Krav i fråga om att vidta de skyddsåtgärder som behövs i arbete som inhyrd arbetskraft utför i verksamheten.

² Vilket anger att det ska vara ett socialt grundvillkor att upplysningar, handlingar och prov lämnas till tillsynsmyndigheten Arbetsmiljöverket i den utsträckning som följer av 7 kap 3§ arbetsmiljölagen samt att handlingar hålls tillgängliga och förvaras i enlighet med 3§ arbetsmiljöförordningen.

³ I författningskommentaren sid 177 hänvisas till avsnitt 3.7; vi ser dock inte att den aktuella punkten behandlas under avsnitt 3.7.

⁴ Vilken anger att en arbetstagare ska skyddas mot ogynnsamma konsekvenser av att tacka nej till ett arbetspass som arbetsgivaren inte haft rätt att beordra enligt artikel 10.1.

Övrigt

3.9 Verkställbara beslut om överträdelse

Av förordning (EU) 2021/2116 följer att administrativa sanktioner enligt EU-förordningarna ska tillämpas när en myndighet eller ett annat organ som ansvarar för tillsyn över social- och arbetslagstiftningen och tillämpliga arbetsnormer i medlemsstaten har fattat ett verkställbart beslut om bristande efterlevnad av ett socialt grundvillkor.

Utredningen konstaterar i 3.9.1. att reglerna i EU-förordningarna bygger på att medlemsstaterna ska använda sina befintliga kontroll- och tillsynssystem för att se till att stödmottagare följer de sociala grundvillkoren, och att några nya tillsynsorgan eller nya funktioner hos redan befintliga sådana organ därmed inte ska behöva inrättas.

Utredningen konstaterar vidare (3.9.2) att ett grundläggande element i den svenska arbetsmarknadsmodellen är det stora mått av autonomi som arbetsmarknadens parter har när det gäller att själva reglera villkoren på arbetsmarknaden genom kollektivavtal, och att ansvara för tillsyn över arbetsrättsliga regler. Det finns därmed ingen myndighet med uppgiften att bedriva tillsyn på området som genomför arbetsvillkorsdirektivet.

Gröna arbetsgivare vill understryka vikten av att genomförandet av EU-förordningarna respekterar den svenska arbetsmarknadsmodellen. Ett införande av tillsynsorgan eller nya tillsynsfunktioner på det arbetsrättsliga området skulle vara systempåverkande för hela den svenska modellen.

Mot bakgrund av ovan, och utredningens resonemang i 3.9 i övrigt, tillstyrker Gröna arbetsgivare utredningens bedömning att domstolar i vissa situationer bör kunna ses som tillsynsorgan och att det är lämpligt att, såsom utredningen föreslår, i huvudsak låta domstols dom ligga till grund för minskning av jordbrukarstöd. Gröna arbetsgivare instämmer även i förslaget i 3.9.5 att beslutet eller domen ska ha vunnit laga kraft för att anses som verkställbara.

Utredningen föreslår att minskning av jordbrukarstöd även kan bli aktuellt på grundval av att stödmottagaren godkänner ett strafföreläggande eller ett föreläggande om sanktionsavgift, samt Arbetsmiljöverkets beslut om rättelse (författningsförslag 12 kap 32b§ punkterna 2, 5 och 6). Gröna arbetsgivare vill lyfta vikten av att stödmottagaren, inför ett eventuellt godkännande, får information om att ett godkännande av ett strafföreläggande eller föreläggande om sanktionsavgift även kan komma att leda till minskning av jordbrukarstödet.

3.10 Överväganden om sanktionssystemet utformning i övrigt

3.10.4 Tillämpning av de administrativa sanktionerna

Ett klassificeringssystem bör användas i fall där överträdelsen rör en civilrättslig förpliktelse

Gröna arbetsgivare delar utredningens bedömning avseende svårigheten att i Sverige finna någon lämplig aktör för att i enskilda fall bedöma hur stor minskningen av jordbrukarstödet bör vara till följd av en överträdelse av ett socialt grundvillkor på det civilrättsliga området. Mot bakgrund av detta delar Gröna arbetsgivare utredningens förslag att det i dessa fall är lämpligt att använda sig av ett klassificeringssystem, innebärande att det av författning direkt framgår med vilken procentsats jordbrukarstödet ska minskas.



Ett klassificeringssystem med utgångspunkt i vilket socialt grundvillkor som överträds

Gröna arbetsgivare tillstyrker utredningens förslag avseende storleken på procentuell minskning (1% samt 3%) vid överträdelse av sociala grundvillkor på det civilrättsliga området. Utredningens bedömning är rimlig givet svårigheterna med genomförandet.

3.10.7 Behandling av personuppgifter

En bred beskrivning av vad som utgör sociala grundvillkor på det arbetsmiljörättsliga området riskerar leda till att beslutande aktörer rapporterar in alla arbetsmiljörättsliga beslut till länsstyrelsen, som delas vidare med Arbetsmiljöverket. En mer precis beskrivning av vad som avses med sociala grundvillkor kan säkerställa att inte mer än nödvändigt rapporteras in, vilket är önskvärt ur ett integritetsperspektiv. Gröna arbetsgivare instämmer i utredningens beskrivning att det i dag är förhållandevis få domar och andra avgöranden på området, men noterar att det kan förändras över tid.

Med vänlig hälsning,

Lovisa Nellevad
Biträdande förhandlingschef
Gröna arbetsgivare

Camilla Backlund
Arbetsmiljöexpert
Gröna arbetsgivare