



Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen

Marika Janvid Küchler

Telefon 08-405 16 76

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2014-02-21
Dnr:	001-308/2014
Till:	RL

Ds 2014:7 Minskat svartarbete i byggbranschen

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Svea hovrätt
3. Malmö tingsrätt
4. Kammarrätten i Göteborg
5. Förvaltningsrätten i Stockholm
6. Justitiekanslern
7. Domstolsverket
8. Åklagarmyndigheten
9. Ekobrottsmyndigheten
10. Rikspolisstyrelsen
11. Brottsförebyggande rådet
12. Datainspektionen
13. Kommerskollegium
14. Skatteverket
15. Kronofogdemyndigheten
16. Arbetsgivarverket
17. Statskontoret
18. Konkurrensverket
19. Tillväxtverket
20. Stockholms stad
21. Göteborgs stad
22. Malmö stad
23. Sundsvalls kommun
24. Arbetsmiljöverket
25. Byggcheferna
26. Byggnads
27. Elektriska Installatörsorganisationen EIO
28. FAR
29. Företagarna

30. Glasbranschföreningen
31. Landsorganisationen i Sverige, LO
32. Maskinentreprenörerna
33. Målareförbundet
34. Målaremästarna
35. Näringslivets Regelnämnd
36. Plåtslageriernas Riksförbund
37. Regelrådet
38. SEKO
39. Svenskt Näringsliv
40. Svenska Elektrikerförbundet
41. Sveriges advokatsamfund
42. Sveriges akademikers centralorganisation, SACO
43. Sveriges byggindustrier
44. Sveriges Kommuner och Landsting
45. Tjänstemännens Centralorganisation, TCO
46. VVS Företagen

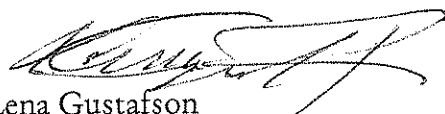
Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet senast den 11 april 2014. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Lena Gustafson
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Kerstin Wahlkvist, Ju/DOM

Ds 2014:7

Minskat svartarbete i byggbranschen



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24072-4
ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Finansdepartementet, statsrådet Anders Borg, beslutade i januari 2013 att ge f.d. kammarrättslagmannen Christer Sjödin i uppdrag att biträda departementet med att ta fram ett förslag till hur ett kontrollsystem inom skatteförfarandet kan vara utformat för byggbranschen (Fi 2013:C).

Från och med den 4 februari 2013 anställdes kammarrättsassessorn Åse Nevhage för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Sundsvall i januari 2014

Christer Sjödin

/Åse Nevhage

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning.....	9
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattnings- verksamhet.....	17
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	19
1.3 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	21
1.4 Förslag till ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261).....	40
1.5 Alternativt förslag till lag om ändring i skatteför- farandelagen (2011:1244)	43
1.6 Alternativt förslag till ändring i skatteförfarande- förordningen (2011:1261)	61
2 Ärendet.....	63

2.1	Utredningens uppdrag	63
2.2	Arbetets bedrivande	65
3	Bakgrund.....	67
3.1	Bakgrund.....	67
3.2	Behovet av en utredning	68
3.3	Beskrivning av byggbranschen	70
3.3.1	Bygg- och anläggningssektorn	70
3.3.2	Bygg- och anläggningssektorns aktörer	71
3.3.3	Upphandlings-, entreprenad- och ersättnings- formerna	75
3.3.4	Byggarbetsplatserna	77
3.3.5	Byggbranschen i samverkan	78
3.3.6	Statistik avseende bygg- och anläggnings- sektorn	79
3.4	Frivilliga insatser och projekt för kontroll	81
3.4.1	ID06.....	81
3.4.2	Nackaprojektet	81
3.4.3	Göteborgs stads projekt (Rena byggen)	82
3.4.4	Malmö stads projekt (Vita jobb-modellen)	84
4	Gällande rätt.....	87
4.1	Allmänt om kontrollformer	87
4.2	Generella kontrollformer.....	87
4.2.1	Skrivbordskontroll.....	87
4.2.2	Revision	89
4.3	Särskilda kontrollformer – tillsyn och kontrollbesök.....	90
4.3.1	Tillsyn	91
4.3.2	Kontrollbesök	92
4.4	Personuppgiftslagen.....	99

4.5	Sekretess i verksamhet som avser skatt m.m.....	102
4.6	Behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattnings- verksamhet.....	102
4.7	Europakonventionen - rättssäkerhet och förbud mot dubbelprövning	104
4.8	EU-rätten – etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster	106
4.9	Utländska arbetstagares skattskyldighet	107
4.10	Utländska juridiska personers skattskyldighet	108
5	Internationella förhållanden	111
5.1	Norge.....	111
5.2	Finland.....	114
6	Överväganden och förslag.....	123
6.1	Kan ett kontrollsystem med oannonserade kontroll- besök utformas för byggbranschen?.....	123
6.2	Avgränsningar för ett rättssäkert och genomförbart system	129
6.2.1	Tillämpningsområde - definitioner.....	129
6.2.2	Elektroniskt kontrollsystem för att minska administrativa kostnader	134
6.2.3	Krav på ID-kort	137
6.3	Det föreslagna kontrollsystemet.....	139
6.3.1	Byggherren ska anmäla byggstart och tillhandahålla utrustning för elektronisk personalliggare	139
6.3.2	Den som bedriver byggverksamhet ska löpande dokumentera närvaro i personalliggare	141

6.3.3	Den som bedriver byggverksamhet ska månatligen skicka personalliggaren till Skatteverket	144
6.3.4	Anmälningsskyldighet.....	145
6.3.5	Dokumentations- och anmälningsskyldigheten samverkar.....	147
6.3.6	Ansvar – överlåta ansvar	150
6.3.7	Personalliggarens tillgänglighet	152
6.3.8	Undantag från skyldigheter för byggherren och den som bedriver byggverksamhet	153
6.3.9	Tillsyn	156
6.3.10	Kontrollbesök	158
6.3.11	Begränsad revision	160
6.3.12	Kontrollavgift.....	161
6.3.13	Föreläggande/vite/överklagande.....	171
6.3.14	Tidpunkt för ikraftträdande	174
6.4	Personuppgiftsbehandlings överensstämmelse med personuppgiftslagen (1998:204).....	174
6.5	Skatteverkets behandling av uppgifter till följd av personalliggarbestämmelser inom byggbranschen.....	182
6.6	Sekretess	183
6.7	Överensstämmelse med EU-rätten.....	185
6.8	Alternativt förslag	187
7	Konsekvensanalys.....	191
7.1	Inledning.....	191
7.2	Alternativa lösningar.....	194
7.2.1	Alternativa lösningar för att uppnå målet minskat skatteundandragande och sund konkurrens	194
7.2.2	Effekter av att avstå från att införa kontrollsystem.....	195

7.3	Konsekvenser för företagen	195
7.4	Statsfinansiella konsekvenser	199
7.4.1	Konsekvenser för Skatteverket	199
7.4.2	Konsekvenser för de allmänna förvaltnings- domstolarna.....	200
7.4.3	Konsekvenser för polismyndigheten.....	201
7.4.4	Konsekvenser för skatteintäkterna.....	201
7.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsföre- byggande arbetet	201
7.6	Konsekvenser för sysselsättningen	203
7.7	Konsekvenser för personlig integritet	203
7.8	Samhällsekonomisk bedömning.....	204
7.9	Övriga konsekvenser	204
7.10	Tidpunkt för ikraftträdande	205
8	Författningskommentar	207
8.1	Förslaget till ändring av lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattnings- verksamhet.....	207
8.2	Förslaget till ändring av offentlighets- och sekretess- lagen (2009:400).....	207
8.3	Förslaget till ändring av skatteförfarandelagen (2011:1244).....	208
8.4	Förslaget till ändring av skatteförfarandeförordningen (2011:1261).....	221
9	Författningskommentar till det alternativa förslaget ..	223

9.1	Alternativt förslag till ändring av skatteförfarandelagen	223
9.2	Förslaget till ändring av skatteförfarandeförordningen...	234
Bilaga	Promemorian Minskat svartarbete inom byggbranschen (Fi2013:C)	235

Sammanfattning

Uppdraget i korthet

Chefen för Finansdepartementet har den 16 januari 2013 gett utredaren i uppdrag att utreda hur ett kontrollsystem inom skatteförfarandet kan vara utformat för byggbranschen. Utredningen ska bl.a. analysera risken för att reglerna om ansvar kringgås och att undantagen utnyttjas på ett otillbörligt sätt, analysera ansvarsfrågan ur ett EU-rättsligt perspektiv, beakta integritetsaspekterna gällande de personer som dokumentationen rör samt överväga olika alternativ ifråga om dokumentation och rapportering.

Syftet med ett kontrollsystem är att minska förekomsten av skatteundandragande genom svartarbete och skapa sundare konkurrensförhållanden inom branschen.

Uppdraget finns i sin helhet i *bilaga* till denna promemoria.

Överväganden och förslag

Ett kontrollsystem med oannonserade kontrollbesök ska införas för byggbranschen

Utredningen föreslår att ett kontrollsystem med oannonserade kontrollbesök ska införas för byggbranschen. Skyldighet att föra personalliggare, att rapportera personalliggare och att anmäla vilka näringsidkare samt personer som kommer att vara verksamma på en byggarbetsplats, ska införas. Dokumentation av

identifikationsuppgifter, rapportering av personalliggare samt anmälan ska ske elektroniskt.

I det föreslagna kontrollsystemet är ansvaret uppdelat mellan byggherren och den som bedriver byggverksamhet.

Kontrollsystemet ska tillämpas på byggarbetsplatser i Sverige.

Med byggarbetsplats avses i förslaget en plats där byggverksamhet bedrivs. Med byggverksamhet avses här näringsverksamhet som avser om-, till-, och nybyggnadsarbeten, reparations- och underhållsarbeten samt rivning av byggnadsverk. Till byggverksamhet räknas här även stödfunktioner till byggverksamhet såsom städning och bevakningstjänster.

Utredningen har föreslagit att byggnad ska definieras på samma sätt som i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Byggnadsverk definieras i 1 kap. 4 § PBL, såsom byggnad eller annan anläggning. Med byggnadsverk avses i utredningens förslag byggnad eller annan anläggning såsom vägar, järnvägar, broar, tunnlar, dammar, flygfält och hamnar.

Byggverksamhet som ska undantas

Byggverksamhet som sker för en byggherre som är en fysisk person som inte i näringsverksamhet utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings-, eller markarbeten omfattas inte av de föreslagna bestämmelserna. För sådana arbeten som utförs hos konsumenter finns nu ROT-avdraget som stimulerar att arbeten redovisas och beskattas.

Byggverksamhet som sker för byggherrar där den sammanlagda ersättning som betalas ut för arbete på en byggarbetsplats uppgår till mindre än fyra prisbasbelopp omfattas inte heller av de föreslagna bestämmelserna.

*Personalliggare***Byggherren ska anmäla byggstart och tillhandahålla utrustning för att möjliggöra registrering**

I det föreslagna kontrollsystemet för byggbranschen ska byggherren anmäla till Skatteverket att byggverksamhet ska påbörjas. Denna anmälan ska ske innan byggstart. Vid anmälan ska uppgift om projektets namn, byggherrens organisationsnummer eller motsvarande identifikationsnummer och plats för byggarbetsplatsen anges. När anmälan inkommit ska Skatteverket genast tilldela byggarbetsplatsen ett unikt identifikationsnummer. Tilldelningen ska ske automatiskt och utan att någon kontroll görs. I det föreslagna kontrollsystemet ska byggherren vidare tillhandahålla utrustning för att möjliggöra registrering i ett elektroniskt personalliggarsystem.

Det unika identifikationsnummer som varje byggarbetsplats tilldelas och som används när verksamma personers närvaro registreras gör det möjligt att ta fram en lista med samtliga registrerade personer på en byggarbetsplats.

Den som bedriver byggverksamhet ska föra personalliggare samt månatligen skicka personalliggare till Skatteverket.

Enligt utredningens förslag ska den som bedriver byggverksamhet, i utrustning tillhandahållen av byggherren, löpande dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för näringsidkaren och de personer som är verksamma i näringsverksamheten. Dokumentationsskyldigheten omfattar samtliga verksamma i näringsverksamheten. Något krav på att personen ska vara anställd, eller ens uppbara ersättning, finns inte. Skyldigheten gäller inte i fråga om personer som under kortare tid enbart lastar eller lossar material, varor eller hjälpmedel på särskilt angiven plats.

Dokumentation av närvaro sker med hjälp av dels utrustning som den som bedriver byggverksamhet försett de som är verksamma för hans eller hennes räkning med och dels utrustning som byggherren tillhandahåller. Den dokumenterade informationen om de verksamma personernas närvaro ska komma respektive arbetsgivare eller uppdragsgivare till del.

Enligt utredningens förslag ska den som bedriver byggverksamhet månatligen skicka personalliggaren till Skatteverket.

Personalliggare ska hållas tillgänglig

Den som bedriver byggverksamhet ska fortlöpande hålla personalliggaren elektroniskt tillgänglig för byggherren. Byggherren och den som bedriver byggverksamhet ska på begäran hålla personalliggare tillgänglig för Skatteverket på en byggarbetsplats.

Anmälningsskyldighet

Byggherren ska anmäla verksamma näringsidkare och personer på byggarbetsplatsen till Skatteverket

Byggherren ska fortlöpande anmäla vilka näringsidkare som kommer att utföra arbete och vilka personer som kommer att vara verksamma på byggarbetsplatsen till Skatteverket. Start- och sluttid för näringsidkare ska också anges. Anmälan ska ske innan arbetet påbörjas.

Skyldigheten gäller inte i fråga om personer som under kortare tid enbart lastar eller lossar material, varor eller hjälpmedel på särskilt angiven plats.

Den som bedriver byggverksamhet ska anmäla personer verksamma för näringsidkarens räkning och eventuella underentreprenörer som anlitas. Innan arbetet inleds ska den som bedriver byggverksamhet anmäla till byggherren vilka personer

som kommer att vara verksamma för den anmälade näringsidkarens räkning på byggherrens byggarbetsplats och vilka näringsidkare som denne i sin tur anlitar för att utföra arbete på byggherrens byggarbetsplats. Start- och sluttid för näringsidkaren ska också anges.

Skyldigheten gäller inte i fråga om personer som under kortare tid enbart lastar eller lossar material, varor eller hjälpmedel på särskilt angiven plats.

Överlåtelse av ansvar

Byggherren har ansvar för att anmäla byggstart, att tillhandahålla utrustning som möjliggör elektronisk registrering, att förlöpande anmäla näringsidkare och personer samt att vid begäran hålla personalliggaren tillgänglig för Skatteverket. Byggherrens ansvar kan överlåtas genom skriftligt avtal till en näringsidkare (generalentreprenör som utför entreprenad på totalentreprenad) som fått i uppdrag att självständigt ansvara för planering, projektering och arbetets utförande.

Den som bedriver byggverksamhet har ansvar för att föra personalliggare, att löpande dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter, att anmäla, att skicka personalliggare och att hålla personalliggaren tillgänglig. Detta ansvar ska inte kunna överlåtas.

Skatteverket ska utöva tillsyn

Skatteverket ska utöva tillsyn över att den som på en byggarbetsplats är eller kan antas vara skyldig att anmäla byggstart och att tillhandahålla utrustning fullgör sina eventuella skyldigheter.

Skatteverket ska enligt utredningens förslag för tillsyn ha rätt att få tillträde till byggarbetsplatser där byggverksamhet bedrivs. Polismyndighet ska på Skatteverkets begäran lämna det biträde

som behövs för tillsynen. Om en byggarbetsplats inryms i en annan näringsidkares verksamhetslokal får tillsyn göras även där.

Skatteverket ska göra oannonserade kontrollbesök

På samma sätt som gäller avseende restaurang-, frisör- och tvätteribranscherna bör Skatteverket när som helst, dvs. utan att det föreligger någon misstanke om oegentligheter, få göra oannonserade kontrollbesök även vad gäller byggverksamhet.

Skatteverket får besluta om kontrollbesök för att kontrollera att den som är eller kan antas vara skyldig att föra en personalliggare, att göra anmälan eller att skicka in elektronisk personalliggare, fullgör sina eventuella skyldigheter.

Verket får vid sådant besök fråga en person som kan antas vara verksam på byggarbetsplatsen om han eller hon arbetar på platsen samt vem som i så fall är arbetsgivare eller uppdragsgivare. Verket får även vid ett sådant besök begära att en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet.

Uppgifterna får stämmas av mot personalliggaren och mot till Skatteverket anmälda uppgifter.

Kontrollbesök i byggverksamhet får bara genomföras på byggarbetsplats. Möjligheten till begränsad revision ska även gälla kontroll av byggbranschen.

Kontrollavgift ska påföras

Kontrollavgift ska tas ut om Skatteverket vid kontrollbesök finner att den som är skyldig att dokumentera identifikationsuppgifter i en personalliggare eller tillhandahålla utrustning för att en personalliggare ska kunna föras inte fullgör denna skyldighet eller inte håller personalliggaren tillgänglig för Skatteverket. Kontrollavgift ska vidare tas ut om den som

bedriver byggverksamhet inte skickar elektronisk personalliggare till Skatteverket samt om anmälan inte sker på föreskrivet sätt.

Bestämmelserna om befrielse i 51 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, ska även omfatta kontrollavgifter inom byggbranschen.

Föreläggande/vite/överklagande

Skatteverket får förelägga byggherre eller den byggherren genom avtal överlåtit sitt ansvar till samt den som bedriver byggverksamhet att fullgöra sina skyldigheter såsom de beskrivits ovan. Föreläggande kan ske dels enligt 39 kap. 17 § och dels enligt 42 kap. 5 § tredje stycket SFL. Ett föreläggande får förenas med vite. Beslut om kontrollbesök och föreläggande utan vite kan inte överklagas. Ett beslut om kontrollavgift och föreläggande med vite kan däremot överklagas till förvaltningsrätt. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätt.

Skydd för personlig integritet

De föreslagna reglerna som beskrivits ovan faller inom tillämpningsområdet för personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PuL, och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Enligt utredningen överensstämmer den personuppgiftsbehandling som föranleds av de föreslagna personalliggarbestämmelserna och anmälnings-skyldigheten med bestämmelserna i PuL och lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Överensstämmelse med EU-rätten

Syftet med de föreslagna reglerna är att minska skatteundandragande genom svartarbete och att främja en sund konkurrens i

byggbranschen. Reglerna kan även anses förebygga missbruk och social dumping. Dessa ändamål kan enligt utredningens mening anses vara tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. De nu föreslagna bestämmelserna kan därför under dessa omständigheter anses som proportionerliga eftersom de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de ändamål av allmänintresse som nämnts ovan.