



ÅRSRAPPORT

Anmälningssproceduren enligt tjänstedirektivet under 2023

Årsrapporten i korthet

Kommerskollegium ska årligen lämna in en rapport om arbetet med bland annat anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivet¹ till regeringen.² Enligt våra noteringar gjorde medlemsstaterna under 2023 totalt 82 anmälningar enligt tjänstedirektivet, vilket är 9 fler än året innan (73 anmälningar 2022). Så många som 96 anmälningar gjordes under 2021. Utvecklingen ligger i linje med de senaste årens trend med aningen färre anmälningar enligt tjänstedirektivet.

De länder som gjorde flest anmälningar under 2023 var överlägset Lettland (47 stycken) följt av Sverige och Ungern (6 stycken var) och Österrike (4 stycken). Vidare anmälde Kroatien, Nederländerna och Litauen 3 var, Finland, Belgien och Spanien 2 var samt slutligen Portugal, Tyskland, Slovenien och Luxemburg 1 anmälan var. Antalet svenska anmälningar var således märkbart färre än året innan (6 stycken jämfört med 24 år 2022). Det blygsamma antalet anmälningar kan kanske till viss del bero på att många regelgivare varit upptagna med arbetet kring det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023. Möjligen påverkas resultatet även av att det tidigare år anmälades flera pandemirelaterade föreskrifter som exempelvis rörde social distansering, vilket ju inte var aktuellt 2023. Anmälningsskyldigheten ligger mer i linje med snittet för svensk del, i vart fall detta år.

Intressant är att Lettland har lyckats göra en grundlig ”storstädning” i den interna nationella lagstiftningsprocessen, vilket resulterat i fler anmälningar enligt tjänstedirektivet. Ett mycket omfattande arbete har gjorts när det gäller hanteringen och anmälningarna av lokala föreskrifter enligt tjänstedirektivet; hela 31 anmälningar gjordes på lokal nivå (kommuner/regioner) och 16 anmälningar kom från central administrativ nivå (regeringskansli och statliga myndigheter). Antalet kommuner i Lettland har genom en större omstöpning krympt från 119 till 43 och i samband med det arbetet har Lettland anmält regleringar enligt tjänstedirektivet på ett föredömligt sätt enligt vår mening. Sammantaget kan därmed konstateras att om övriga länder vore lika flitiga som Lettland, så hade antalet anmälningar totalt sett varit avsevärt högre. Tjänstedirektivets anmälningsskyldighet används uppenbarligen inte fullt ut som det transparensverktyg det är tänkt att vara för att informera marknadsaktörerna om nationella regler och för att fänga upp hinder som kan försvåra efterlevnaden av fri rörlighet för tjänster på den inre marknaden. Bristande insyn för EU-kommissionen och medlemsstaterna riskerar att resultera i fortsatt fragmentering. Dessutom försvåras möjligheterna att i tid stoppa nationella regler som inte är förenliga med EU-rätten. Transparens för att kunna analysera svåröverskådliga regelverk i medlemsstaterna behövs för att underlätta för aktörer som vill bedriva tjänsteverksamhet inom EU. Anmälningsskyldigheten ger medlemsstaterna en god möjlighet att i tid reagera på andra länders regleringar på tjänsteområdet, exempelvis för att kontrollera att nya nationella bestämmelser både är icke-diskriminerande och proportionerliga (det vill säga att

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden. I Sverige har anmälningsskyldigheten genomförts genom 2 § förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden, samt 20 § p. 6 förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

² Vårt uppdrag att rapportera till regeringen framgår av 15 § förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

lagstiftaren måste fråga sig om målet med regleringen kan uppnås med mindre ingripande åtgärder än de som föreslås).

Eftersom anmälningsförfarandet är viktigt för att förhindra handelshinder behöver informationsarbetet fortsätta så att kunskapen om tjänstedirektivet höjs. Här har Kommerskollegium en viktig roll när det gäller det mer långsiktiga arbetet med att försöka förebygga handelshinder. Våra insatser handlar bland annat om att agera proaktivt genom remissvar, informationsmaterial och kontinuerlig dialog med berörda aktörer, exempelvis inom ramen för expertgruppen för tjänstedirektivet och med berörda myndigheter. Solvit-funktionens arbete är fortsatt betydelsefullt för att analysera och lösa EU-rättsliga problem som bland annat berör den fria rörligheten för tjänster.

Innehåll

Årsrapporten i korthet	2
1 Anmälningssproceduren enligt tjänstedirektivet.....	6
2 Anmälningssproceduren under 2023	7
2.1 Årets anmälningar enligt tjänstedirektivet.....	7
2.2 Reaktioner i form av kommentarer.....	9
2.3 Sveriges anmälningar	10
2.4 Övergripande slutsatser utifrån årets anmälningar	12
3 Övrigt om tjänstedirektivet.....	14
3.1 Kontaktpunkten för tjänster.....	14
3.2 Expertgruppen för tjänstedirektivet.....	15
3.3 Praxis och rättsutveckling angående tjänstedirektivet.....	15

Författare Ralph Eliasson, Kommerskollegium.

Tack till ämnesrådet Anna Graneli samt utredarna Vanessa Zanetti och Colette Beek, Kommerskollegium, för underlag till rapporten.

Handeln med tjänster inom EU och Sverige – övergripande siffror

Tjänstesektorn utgör ungefär tre fjärdedelar av EU:s bruttonationalprodukt (BNP), representerar ungefär två tredjedelar av sysselsättningen och svarar för cirka 40 procent av värdet på en slutprodukt tillverkad inom EU. Samtidigt utgör handel med tjänster endast cirka 25 procent av handeln inom EU.

Sedan många år har ansträngningar gjorts för att öka den gränsöverskridande handeln med tjänster, där tjänstedirektivet i sig är ett initiativ i detta syfte. Direktivet täcker långt ifrån alla viktiga tjänsteområden (exempelvis är hälso- och sjukvårdssektorn undantagen) men omfattar ändå ungefär 45–50 procent av EU:s BNP.

För Sveriges del utgjorde tjänsteexporten till EU 44 procent av Sveriges totala tjänsteexport år 2023. EU:s andel av Sveriges totala tjänsteimport uppgick samma år till 53 procent. Det har skett en marginell ökning av tjänsteexporten medan det skett en marginell minskning av tjänsteimporten jämfört med föregående år.

Branschaggregatet *övriga affärstjänster* är den mest betydelsefulla tjänstenäringen för såväl Sveriges export som import av tjänster, globalt sett. Med detta avses exempelvis konsulttjänster, forsknings- och utvecklingstjänster, juridiska tjänster, redovisnings- och bokföringstjänster, managementkonsult- och PR-tjänster, arkitekttjänster, ingenjörstjänster, avfallshanteringstjänster, administrativa tjänster och marknadsföringstjänster.

Övriga affärstjänster är även det mest betydelsefulla tjänsteslaget för Sveriges tjänstehandel inom EU. Andra betydelsefulla tjänsteslag i Sveriges handel med andra EU-länder är *transporter, telekommunikations-, data och informations-tjänster* samt *resor*. Sverige importerar ungefär samma tjänsteslag från EU som Sverige exporterar dit.

Källa: Statistiken är hämtad från Statistiska centralbyrån. Därutöver är källan Kommerskollegiums egna bearbetningar och beräkningar.

1 Anmälningsproceduren enligt tjänstedirektivet

EU/EES-länderna ska enligt direktivet anmäla nya eller ändrade krav på tjänste- verksamhet som faller inom direktivets tillämpningsområde. Flera tunga tjänste- sektorer är undantagna från tjänstedirektivet, det gäller bland annat transportområdet, hälso- och sjukvård, elektroniska kommunikationstjänster, finansiella tjänster, tjänster som tillhandahålls av bemanningsföretag, privata säkerhetstjänster och spelområdet (exempelvis regler för nätcasinon). EU-kommissionen och medlemsstaterna har inom ramen för anmälningsproceduren möjlighet att lämna kommentarer, till exempel ifrågasätta om anmälda regler är förenliga med EU-rätten. Syftet med proceduren är främst att genom transparens förebygga uppkomsten av otillåtna handelshinder. Myndigheter som utfärdar nya eller ändrade regler ska inom ramen för en anmälan redogöra för vilka krav det är som ställs på tjänsteleverantörerna. Ofta handlar det om myndighetsgodkännande av olika slag, till exempel att ett tillstånd krävs för att få undervisa körskoleelever eller tillhandahålla avfallstjänster. Vidare ska en anmälan även innehålla information som visar att regleringen är icke-diskriminerande, vilket skyddsintresse som motiverar regleringen (exempelvis folkhälsa eller konsument- skydd) samt en förklaring av att regleringen är proportionerlig (att det minst ingripande alternativet valts). Syftet med detta krav är att undvika överreglering.

Anmälningarna görs i EU-kommissionens databas Internal Market Information System (IMI) som är öppen för kommentarer under tre månader. Vad avser regler som bara är tillämpliga på etablerade tjänsteleverantörer omfattas ett antal specifika krav av anmälningssplikten, exempelvis prisregleringar.³ När det gäller regler som är tillämpliga på de som tillfälligt tillhandahåller tjänster i den aktuella medlemsstaten ska alla typer av krav anmälas.⁴ Med andra ord ser EU-lagstiftaren ett särskilt behov av att underlätta för tillfällig tjänsteutövning.

Kommerskollegiums roll är att administrera Sveriges anmälningar i IMI och koordinera framtagandet av svar på eventuella frågor eller andra kommentarer från EU-kommissionen och andra medlemsstater. Kommerskollegium bevakar även andra medlemsstaters anmälningar och skickar veckovisa rapporter till Utrikesdepartementet med information om vad som hänt under veckan. Genom remissyttranden ger vi rekommendationer till svenska myndigheter och redogör för vad vi anser bör anmälas enligt tjänstedirektivet.

³ Artikel 15.7 i tjänstedirektivet. Exempel på sådana krav är kvantitativa eller geografiska begränsningar eller, som nämnts, fasta minimi- eller maximiavgifter som tjänsteleverantörer måste följa.

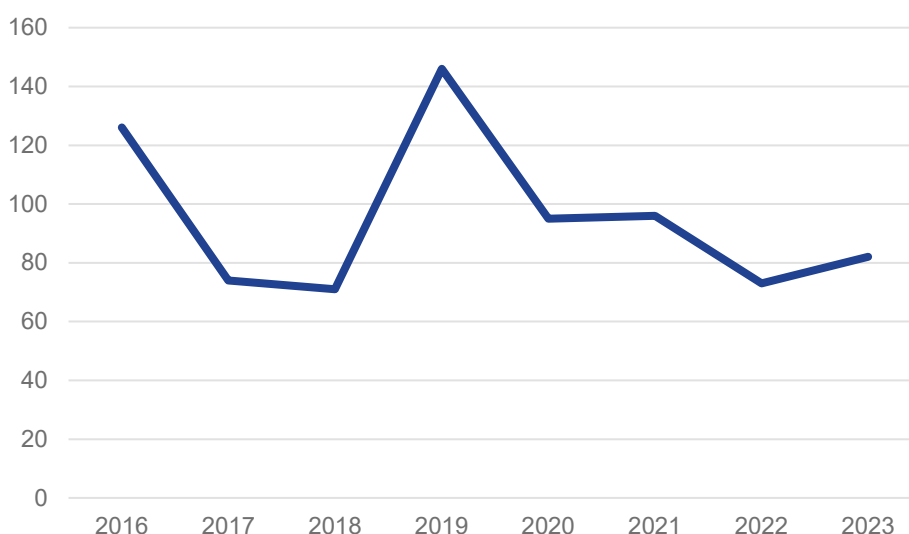
⁴ Artikel 39.5 i tjänstedirektivet.

2 Anmälningssproceduren under 2023

2.1 Årets anmälningar enligt tjänstedirektivet

Under 2023 gjorde medlemsstaterna totalt 82 anmälningar enligt uppgifter i databasen IMI.⁵ Det är en liten ökning i jämförelse med året innan (73 stycken). Hela 96 anmälningar gjordes 2021. Utvecklingen följer i viss mån de senaste årens trend med något färre anmälningar, även om resultaten varierar mellan åren. Detta illustreras av grafen nedan:

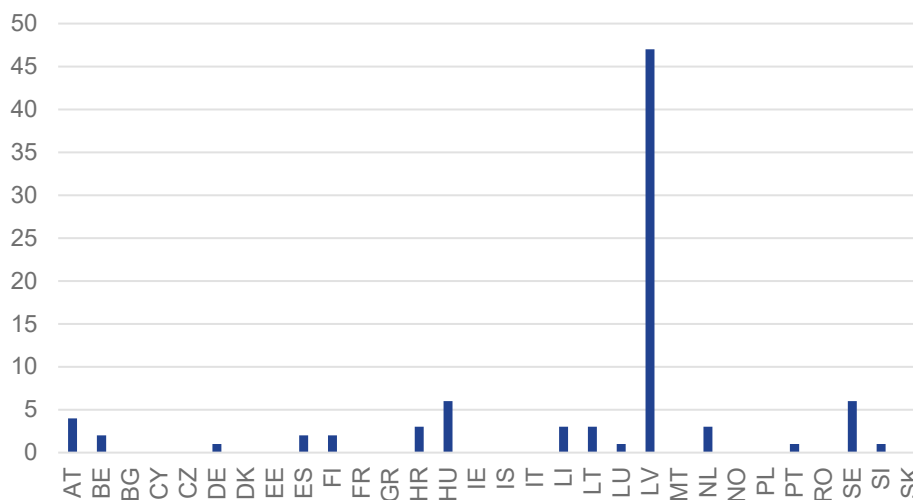
Figur 1. Antal anmälningar per år



Det finns ingen tidsfrist i tjänstedirektivet för när anmälningar senast måste göras. Det innebär att det inte finns några formella hinder mot att göra en anmälan enligt tjänstedirektivet efter att en bestämmelse har antagits och blivit gällande. En nackdel med att medlemsstaterna inte är tvungna att anmäla sina tjänsteregleringar på förslagsstadiet är att EU-kommissionen och medlemsstaterna missar möjligheten att stoppa eventuell handelshindrande regler innan de trätt i kraft (vilket däremot är möjligt i det mer ”skarpa” förfarandet i EU-direktiv 2015/1535 där tidsfrister för anmälningar finns).

Under 2023 anmälde Lettland klart flest regleringar (47 stycken) följt av Sverige och Ungern (6 stycken var) och Österrike (4 stycken). Vidare anmälde Kroatien, Nederländerna och Litauen 3 var, Finland, Belgien och Spanien 2 var samt slutligen Portugal, Tyskland, Slovenien och Luxemburg 1 anmälan var.

⁵ Vårt dnr 2011/e0037, dokumentnr.16-209, Förteckning över TD-anmälningar i IMI 2023. Siffrorna i förteckningen baseras på när anmälningarna har blivit tillgängliga i IMI och räknar in alla anmälningar individuellt. Ett annat sätt att räkna är att endast beakta författningarna i sig. Observera också att anmälningar som görs inom ramen för direktiv 2015/1535 inte syns i IMI. Exempelvis gjorde Finland en anmälan 2021 under artikel 15.7 i tjänstedirektivet i databasen TRIS (TRIS-ärende 2021/701/FIN). Den anmälan syns inte i statistiken från IMI. Det är heller inte helt tydligt till vilket år EU-kommissionen räknar anmälningar som görs i slutet av december men som publiceras i IMI efter årsskiftet.

Figur 2. Antal anmälningar per land 2023

Anmälningarna rör regler inom vitt skilda tjänsteverksamheter och ofta handlar det om krav på tillstånd av olika slag, exempelvis för att få tillhandahålla vatten- och avloppstjänster eller andra miljörelaterade verksamheter. Anmälningarna kan även handla om proceduren för hur ansökningar om serveringstillstånd av alkohol eller gatuförsäljning ska gå till. Flera av Lettlands 31 regleringar på lokal nivå berör sådana frågor.⁶

En typ av anmälning som återkommit minst 3–4 gånger under de senaste två åren rör behovet vissa städer har av att sätta gränser för det stigande antalet semesterbostäder i attraktiva områden. Såväl försäljningspriser som hyrespriser har under lång tid pressats upp ordentligt i städer som Barcelona, Madrid och Lissabon samt i vissa populära turistorter som exempelvis Málaga och Palma de Mallorca. Detta leder i sin tur till att tillgängligheten på fasta permanentbostäder till rimliga priser blir mycket begränsad. Problemet drabbar ju inte bara lokalbefolkningen utan även andra som arbetar, ofta tillfälligt, i turistorterna. Dessa lokalanställda har förmodligen ytterst sällan en rimlig chans att kunna bo lokalt (det vill säga servicepersonal som restauranganställda (servitriser/kockar), poolrengörare/städare, guider etcetera. Både Spanien, Portugal och Österrike har anmält regleringar som försvårar/begränsar antalet tillstånd till att erbjuda turistbostäder, det vill säga ett försök från myndigheternas sida att balansera marknadsmekanismerna med regleringar när efterfrågan är mycket större än utbudet av bostäder.⁷ På EU-nivå utarbetas nu gemensamma regler för att försöka förbättra situationen, bland annat genom krav på öppenhet och bättre kontroll över hyresplattformarnas verksamhet (exempel på sådana plattformar: Airbnb, Booking, Expedia and TripAdvisor – se mer här:

[Nya EU-regler ska ge bättre korttidsuthyrning av boenden | Nyheter | Europaparlamentet](#)).

Som tidigare nämnts anmäler medlemsländerna regler inom vitt skilda områden. Bland anmälningar enligt tjänstedirektivet som ”sticker ut” kan nämnas ett förslag till

⁶ Exempelvis anmälningarna nr 509361-511147 (Procedures for organizing and approving street trading / Ordinance on the retail sale of alcoholic beverages in booths in the municipality of Valka.

⁷ Anmälan nr 384096, 520950, 560551 och 574918 (Law on urgent measures concerning urban development rules for holiday homes).

finska bestämmelser för att ge Åland rätt att skydda det svenska språket. Det handlar om att kunder ska ha rätt att betjänas på svenska när varor och tjänster erbjuds på marknaden. Alltså ska bemötandet från säljare, kundinformation och övrig kommunikation kunna ske på svenska. Ett annat exempel på regler som i någon mening avviker från det normala är bestämmelser i Slovenien om detektivbyråer /privatdetektiver inom ramen för en reglering för säkerhetsbranschen. Exempelvis krävs bestämd företagsform för att få erbjuda detektivtjänster. Vidare ska delägarna i en detektivbyrå ha den formella yrkestiteln ”detektiv”. Kan nämnas att EU-kommissionen ifrågasatte om denna reglering var proportionerlig.⁸ Även miljörelaterade regler anmäls relativt ofta. Man kan säga att vissa anmälningar berör olika former av hållbarhetsperspektiv, exempelvis social och miljömässig hållbarhet.

Figur 3. Anmälningar per skyddsintresse 2023



Normalt brukar majoriteten av anmälningarna avse regler på nationell central nivå, såsom lagar, och resterande anmälningar avser bestämmelser på lokal/regional nivå. I och med att Lettland 2023 anmälde hela 31 av 47 regleringar på lokal nivå blev just detta år förhållandet mellan den nationella centrala nivån och lokala regleringar någorlunda jämn totalt sett. De flesta av anmälningarna från EU-länderna gällde krav tillämpliga på alla typer av tjänsteutövning, det vill säga både gränsöverskridande tjänster och krav som ställs på permanent etablerade tjänsteutövare.

2.2 Reaktioner i form av kommentarer

Under 2023 har EU-kommissionen lämnat 13 kommentarer, vilket är en liten ökning jämfört med året innan (10 st.). Flest kommentarer fick Lettland (4 st.) vilket är en rimlig siffra med tanke på att Lettland under året anmälde hela 47 regleringar. I de allra flesta fall har EU-kommissionens kommentarer besvarats. Ingen medlemsstat lämnade någon kommentar riktad mot ett annat medlemsland under 2023.

⁸ Anmälan nr 469396 - Landskapslag om det svenska språket i näringsverksamheten, anmälan 578193 – Proposal for a Detective Activities Act.

EU-kommissionen har i majoriteten av fallen ställt frågor om förtydliganden av reglernas innebörd eller hur principen om ömsesidigt erkännande är tänkt att fungera i praktiken. EU-kommissionen har även begärt mer utförlig motivering av de anmälda kravens proportionalitet och undrat hur de anmälda bestämmelserna är tänkta att tillämpas på tillfälliga tjänsteutövare.

Själva möjligheten att lämna kommentarer innebär en utökad transparensmöjlighet för att kunna granska anmälda krav på tjänstereglering och då fånga upp eventuella hinder på den inre marknaden. Tabellen nedan visar de länder som fick kommentarer på sina anmälningar samt vilken kategori kommentarerna avser. Kategorin ”förtydliganden” avser kommentarer där EU-kommissionen endast efterfrågat mer fördjupad information om den aktuella regleringen. Kategorin ”rättsliga kommentarer” avser kommentarer där EU-kommissionen har ifrågasatt kravens förenlighet med EU-rätten.

Land	Förtydliganden	Rättsliga kommentarer	Allmänna synpunkter	Medlemsstaternas kommentarer
Sverige	1	0	0	0
Lettland	4	0	0	0
Nederländerna	1	0	0	0
Finland	1	0	0	0
Belgien	1	0	0	0
Luxemburg	1	0	0	0
Danmark	0	1	0	0
Portugal	0	1	0	0
Spanien	0	1	0	0
Slovenien	0	1	0	0

2.3 Sveriges anmälningar

Av de 6 anmälningar som Sverige gjorde under 2023 kom ett lagförslag från Regeringskansliet och resterande fem från statliga myndigheter. Ingen svensk kommun har under 2023 anmält krav enligt tjänstedirektivet.

Nedan följer en kort sammanfattning av de svenska anmälningarna under 2023.⁹ Tre av anmälningarna rörde bestämmelser som syftar till att skydda folkhälsa, två rörde miljöskydd och en rörde allmän säkerhet:

- Finansdepartementets lagförslag om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. Förslaget går ut på att ersätta valfrihetssystemet när det gäller tjänster för elektronisk identifiering med ett myndighetsstyrt auktorisationssystem som även inkluderar digital post. Myndigheten för digital förvaltning får en central roll vad gäller tillsyn och skötsel av systemet. Enskilda ska enligt regleringen få välja vilken leverantör

⁹ Anmälningar nr 506182, 590294, 572308, 474577, 561952, 514360.

som ska utföra tjänsten för deras räkning. Lagstiftaren förmodar att detta kan leda till ökad användning av säkra tjänster för elektronisk identifiering och digital post, samt valfrihet när det gäller leverantör. Förslaget möjliggör dessutom för ersättning till leverantörer av digitala brevlådor.

- Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:13) om skyldighet att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall. Syftet med föreskrifterna är att införliva EU-rättsakter, främst ändringar i EU-direktiv 94/62 om just förpackningar och förpackningsavfall. Bland annat handlar det om rapporteringskrav av uppgifter som berör företag som tillverkar, importerar eller använder förpackningar till sina produkter och tjänster (förpackningsproducenter). Naturvårdsverkets digitala lösning för att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall ska användas av företagen.
- Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om undantag från krav på att aktörer inom ”snabbmatssegmentet” ska erbjuda en återanvändbar matlåda eller mugg. Kravet på att erbjuda återanvändbara matlådor/dryckesbehållare framgår av förordning (SFS 2021:996) om engångsprodukter. De som serverar snabbmat träffas således av regleringen; det handlar om färdigförpackat som säljs bland annat i dagligvaruhandeln, kaféserveringar, hotell eller byggvaruhus som IKEA med servering i byggnaden, kiosker som Pressbyrån, Seven-eleven, bensinstationer samt andra aktörer, exempelvis vid festivaler eller foodtrucks. Undantagets syfte är att de som säljer industriellt färdigförpackad mat inte ska behöva ompaketera snabbmaten för att följa förordningen (17–18 §§ i SFS 2021:996) om engångsprodukter. Det blir mindre miljöbelastning och berörda aktörer får kostnadsbesparingar.
- Livsmedelsverkets ändringsföreskrifter (LIVSFS 2022:15) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Regleringen är i kraft och rör i huvudsak de avgifter som företagen ska betala för myndigheternas tillsyn, det vill säga den livsmedelskontroll som utförs regelbundet. Alternativet till de aktuella avgifterna, som ju drabbar företag, vore att Livsmedelsverket erhöll anslagsmedel för att finansiera kontrollen. Avgifternas storlek beror delvis på vilken typ av kontroll det rör sig om.
- Förslag till föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd (LIVSFS 2023:2) om kontrollfrekvens för riskbaserad offentlig kontroll. Enligt gällande bestämmelser ska livsmedelsföretag ge relevant information till tillsynsmyndigheterna för att underlätta kontrollerna av verksamheten, inklusive produktionen. De verksamheter som berörs är livsmedelsanläggningar, anläggningar för snustillverkning och tuggtobak samt anläggningar för dricksvattenförsörjning. Livsmedelsverket och kommunerna är berörda kontrollmyndigheter. Bland nyheterna kan nämnas att även anläggningar som tillverkar snusliknande produkter omfattas av kraven. Med snusliknande produkter avses tobaksfria produkter med eller utan nikotin, ofta smaksatta med fruktsmak. Exempelvis har vitt snus blivit populärt, inte minst bland ungdomar. Dessa nikotinpåsar, som man ibland kallar dem, innehåller

ingen tobak men nikotin, precis som ”vanligt” snus och cigaretter. Vitt snus processas i flera steg i tillverkningen vilket ger den vita färgen.

- Förslag till Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om kosmetiska solarier och artificiella solningsanläggningar. Bland annat gäller att solariesalonger måste registrera och rapportera in sin verksamhet till kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnd. Det handlar här om verksamhet där man upplåter kosmetiska solarier (till skillnad från de medicinska ljusbehandlingarna inom sjukvården). Krav ställs också på själva utrustningen, exempelvis vad gäller strålskyddskraven, hur ofta service ska ske, vilken information som ska ges till kunden samt utförande av egenkontroll. Inskränkningar vad gäller försäljning, som EU-kommissionen senare ställde frågor kring, föreslås vad gäller vilka skönhetsprodukter, bland annat hudlotion, som får säljas på själva solarie-salongen (exempelvis vissa hudkrämer som återfuktar torr hud). Motivet till inskränkningen är att huden, av hälsoskäl, inte bör täckas av kosmetiska produkter före solning. Användning av solarier har väl kända risker i och med att den ultraviolette strålningen kan orsaka hud- och ögonskador. Tillsyn utövas av kommunerna för att bland annat kontrollera att de nationella kraven i strålskyddslagen följs, inte minst kontrollen av att ingen under 18 år tillåts att sola solarium.

Sverige fick här en kommentar där EU-kommissionen begär mer fördjupad information om den försäljningsinskränkning som föreslås enligt vilken kosmetiska produkter avsedda att användas på huden före solning inte ska få säljas i solarie-salonger. Sverige försvarade bestämmelserna med förklaringen att produkter avsedda för användning under solarie-solning ibland marknadsförs på ett sätt som ger intrycket att de förstärker effekten av solningen och gör att huden blir brun snabbare (skulle kunna avse vissa krämer eller typer av hudlotion). Enligt det svenska svaret, så motiveras regleringen av ett godtagbart och därmed legitimt skyddsintresse (att skydda konsumenterna, alltså de som besöker solarie-salongerna).

2.4 Övergripande slutsatser utifrån årets anmälningar

När det gäller efterlevnaden av tjänstedirektivets anmälningsskyldighet bedömer vi att det bör finnas en förbättringspotential. Detta gäller inte minst regleringar på regional och lokal nivå där Lettland kan lyftas fram som förebild för år 2023. Exempelvis skulle anmälningar från lokala organ inom EU kunna visa hur en viss stads ordningsföreskrifter ser ut eller tydliggöra olika former av tillstånd för torghandel, försäljning av mat/dryck från fordon (foodtrucks), villkor för att få hyra ut elsparkcyklar i kommunen, sotning av skorstenar eller regler för julgransförsäljning för att bara nämna några områden där det kan antas att de flesta länder har någon form av reglering. EU-kommissionen har tidigare uttryckt önskemål om fler anmälningar enligt tjänstedirektivet.¹⁰ Emellertid bör som sagt Lettland lyftas fram som förebild, där hela 31 av 47 anmälningar avser den regionala/lokala nivån.

¹⁰ European Commission 2015, A Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence, SWD (2015) 2020 final.

Eftersom vår bild är att långt ifrån all relevant reglering anmäls inom EU/EES, så blir det svårt att utifrån anmälningarna dra säkra generella slutsatser om tendenser på den inre marknaden för de tjänster som omfattas av tjänstedirektivet. Likt tidigare år kan ändå sägas att regleringar på tjänsteområdet oftast motiveras av behovet av att skydda konsumenter och mer allmänt att skydda människors hälsa. Även miljöskydd är en vanlig orsak till ny lagstiftning. Att långt ifrån alla nationella regler anmäls enligt tjänstedirektivet innebär en missad möjlighet till transparens och insyn. Många medlemsstater och EU-kommissionen går således miste om möjligheten att förhandsgranska, exempelvis att kontrollera om en föreslagen regleringen verkligen är proportionerlig och icke-diskriminerande. Vidare granskas inte heller om själva målet med regleringen skulle kunna uppnås med mindre ingripande åtgärder.

Bristande insyn när det gäller nationell lagstiftning ökar riskerna för fragmentering på den inre marknaden när EU-kommissionen och medlemsstaterna inte har möjlighet att fånga upp nya nationella regler som skulle kunna hindra eller begränsa den fria rörligheten för tjänster inom EU.¹¹ Bland annat detta har analyserats i arbetet med att förbättra användningen av tjänstedirektivet. Syftet med anmälningsproceduren är ju i huvudsak att genom transparens förebygga uppkomsten av otillåtna hinder eller andra typer av inskränkningar i den gränsöverskridande handeln med tjänster.¹² Det ska dock noteras att EU-kommissionen har försökt att strama upp regleringen och göra tjänstedirektivet mer tvingande med tidsgränser för när anmälningarna måste göras. Medlemsstaterna var dock inte överens vilket ledde till att EU-kommissionen drog tillbaka sitt förslag till förstärkt tjänstedirektiv¹³. Detta kan vara en förklaring till medlemsstaternas, i viss mån, svala intresse för anmälningsförfarandet. Det återstår att se hur efterlevnaden av tjänstedirektivet kan uppnås fullt ut inom ramen för de befintliga rättsliga förutsättningarna.

Eftersom anmälningsförfarandet är viktigt för att förhindra handelshinder ser vi gärna att arbetet fördjupas när det gäller att förbättra efterlevnaden av tjänstedirektivet. En viktig förutsättning för detta är ökad kunskap, som bland annat kan avhjälpas genom tydliga remissvar, informationsmaterial och kontinuerlig dialog med berörda aktörer, exempelvis inom ramen för expertgruppen för tjänstedirektivet och med berörda myndigheter. Det är också viktigt att fortsätta arbeta med Solvit-funktionen för att fånga upp hinder vad gäller fri rörlighet av tjänster.

¹¹ Erik Dahlberg, Legal obstacles in Member States to Single Market rules, Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2020: [Legal obstacles in Member States to Single Market rules \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/legobstacles).

¹² En analys av tjänstedirektivet med särskilt fokus på EU-domstolens rättspraxis är Wojciech Lewandowski, "Removing Barriers to Trade in Services in the Single Market with the Help of the Services Directive – Assessment of the Recent Case Law of the Court of Justice", (2022),18(1) Utrecht Law Review, s. 57–75. DOI: <https://doi.org/10.36633/ulr.718>.

¹³ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tillämpningen av direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, om fastställande av ett anmälningsförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster, och om ändring av direktiv 2006/123/EG och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden, KOM(2016) 821.

3 Övrigt om tjänstedirektivet

3.1 Kontaktpunkten för tjänster

Lagstiftningen om tjänster på den inre marknaden syftar som sagt ytterst till att undanröja hinder för gränsöverskridande tjänsteverksamhet. Varje medlemsstat ska ha en kontaktpunkt med information om gällande krav där tjänsteleverantörer ska kunna fullgöra förfaranden som är nödvändiga för tillträde till tjänsteverksamhet, såsom deklarationer och ansökningar om tillstånd. Kontaktpunkten ska göra det möjligt för tjänsteleverantörer att genomföra tillståndsförfaranden enkelt, elektroniskt och på distans. Kontaktpunktens olika funktioner samordnas av Kommerskollegium, Tillväxtverket, Konsumentverket och Universitets- och högskolerådet, som ansvarar för olika delar av kontaktpunkten.

Kommerskollegium samordnar myndigheternas arbete, bland annat genom att vara sammankallande till möten med arbetsgrupp och styrgrupp. Under 2023 träffades arbetsgruppen tre gånger och styrgruppen en gång¹⁴. EU-förordningen om en gemensam digital ingång¹⁵ (SDG-förordningen) kompletterar tjänste- och yrkeskvalifikationsdirektivet. Införandet av SDG-förordningen stod därför i fokus 2023 precis som under 2022 och 2021. Under 2023 utvecklades informationen på kontaktpunkten, exempelvis togs en kartläggning fram om alternativa mekanismer för tvistlösning med kompletterande information på webbplatsen *verksam.se*¹⁶.

Kommerskollegium tillhandahåller även en servicefunktion med allmän information om tjänstedirektivet och bistår tjänsteleverantörer och tjänstemottagare med upplysningar om hur krav enligt tjänstedirektivet tolkas eller tillämpas. Under 2023 besvarade servicefunktionen 53 frågor, vilket ligger i linje med tidigare års statistik.¹⁷

Tillväxtverket ansvarar för den digitala kontaktpunkten som utgör en del av *verksam.se*. Genom funktionen ”Lämna uppgifter och sök tillstånd” är det möjligt att söka fram och ansöka om olika tillstånd, exempelvis serveringstillstånd för alkohol. Ansökan kan ske antingen via en särskild förmedlingsfunktion eller direkt till behöriga myndigheter via länkar och kontaktinformation på *verksam.se*. Behöriga myndigheter ska vara anslutna till kontaktpunkten och dess förmedlingsfunktion. Under 2023 inkom inga ansökningar från andra EU/EES-länder via kontaktpunktens förmedlingsfunktion. Det förs ingen samlad statistik över hur många ansökningar som sker direkt till behöriga myndigheter.

Kontaktpunkten innehåller även information och ansökningsuppgifter för reglerade yrken i Sverige. Universitets- och högskolerådet ansvarar för denna information på kontaktpunkten. Kontaktpunktens förmedlingsfunktion är inte kopplad till de

¹⁴ Dnr 2022/00107

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

¹⁶ dnr 2024/00438

¹⁷ dnr 2024/00004.

reglerade yrkena på *verksamt.se*. Statistik saknas därför för ansökningar när det gäller direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Konsumentverkets främsta uppgift är att informera konsumenter om exempelvis krav som ställs i andra länder i EU/EES, ge information om konsumenträttslig lagstiftning, praxis och möjligheterna till rättslig prövning av en eventuell tvist mellan en tjänsteleverantör och en tjänstemottagare. Under 2023 har Konsumentverkets vägledning och Konsument Europa handlagt 12 ärenden relaterade till tjänstedirektivet¹⁸.

På kontaktpunkten finns även hänvisningar till andra instanser för vidare information, exempelvis till Bolagsverket för att registrera/starta ett nytt företag eller till Skatteverket när det gäller moms och övrig skatt. På kontaktpunkten finns även länk till portalen [Your Europe \(europa.eu\)](https://your-europe.eu).

3.2 Expertgruppen för tjänstedirektivet

Genom expertgruppen för tjänstedirektivet träffas EU-kommissionen och medlemsstaterna fyra till fem gånger per år för att diskutera frågor relaterade till tjänstedirektivet. Under 2023 hölls fem möten i expertgruppen, varav två hölls digitalt, två i Bryssel och ett i Stockholm under Sveriges ordförandeskap som anordnades av Kommerskollegium och där Svenskt Näringsliv, Almega och Tillväxtverket medverkade.

På mötena har bland annat EU-kommissionen utifrån sin industristrategi presenterat och tagit upp tjänstefrågor kopplade till ekosystemet för turism, byggsektorn och detaljhandeln, samt informerat om arbetet kring den gemensamma e-blanketten för utstationering som påbörjades under året. Förbättringarna av kontaktpunkten för tjänster togs också upp under 2023, samt diskussionen om ett bättre arbetssätt för expertgruppen för tjänstedirektivet. På sista mötet fick EU-kommissionen och medlemsstaterna diskutera framtida politiska åtgärder inom tjänstesektorn. Värt att notera är också att EU-kommissionen bjöd in representanter från kandidatländer (Västra Balkan) som observatörer till gruppen. Några av dem deltog på möten under 2023.¹⁹

3.3 Praxis och rättsutveckling angående tjänstedirektivet

I februari 2023 beslutade EU-kommissionen att starta 24 ärenden riktade mot flera medlemsländer (dock inte Sverige) med anledning av misstänkta överträdelser av EU-lagstiftningen om tjänster.²⁰ Det handlar bland annat om krångliga nationella bestämmelser för tillstånd att utöva vissa yrken, exempelvis är juridiska tjänster som advokatyrket eller fastighetsmäklartjänster områden med relativt komplexa regler i vissa länder. Det kan även handla om begränsningar för vem som får äga aktier i de aktuella tjänsteföretagen eller hur tjänsterna får marknadsföras (reklamförbud).

¹⁸ dnr 2024/00438

¹⁹ Mötesanteckningar från expertgruppsmöten för tjänstedirektivet, dnr 2023/00366-1, dnr 2023/00689-1, dnr 2023/00942-3, dnr 2023/01425-1, dnr 2023/01814-2.

²⁰ Läs mer här: [Fri rörlighet för tjänster: EU-kommissionen agerar \(europa.eu\)](https://your-europe.eu)

Kommissionen vill se till att sådana regler verkligen är ordentligt förhandsgranskade, berättigade och proportionerliga innan de träder i kraft.

När det gäller det mer övergripande rättsliga arbetet med att beivra olika former av brott mot EU-rätten, redogörs nedan kortfattat för några av EU-domstolens domar under 2023 som rör tjänstedirektivet och fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för tjänster. Eftersom ingen dom under året var av något större allmänintresse enligt vår bedömning, så är det som avhandlas mer av teknisk karaktär.

Mål C-292/21 – Administración General del Estado et al. mot Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica), Ministerio Fiscal (19 januari 2023)

Målet rörde en spansk bestämmelse om att kontrakt för att få hålla kurser i trafik-säkerhet och förarutbildning ska tilldelas genom offentliga tjänstekoncessioner. EU-domstolen konstaterade först att sådana tjänster inte omfattas av tjänstedirektivets transportundantag (artikel 2.2 d). Den spanska lagstiftningen ansågs sedan utgöra både en kvantitativ och geografisk inskränkning av tillträdet till tjänsten, vilken endast är tillåten om den är förenlig med villkoren i artikel 15.3 i tjänstedirektivet. Inskränkningen måste alltså vara både icke-diskriminerande, nödvändig och proportionerlig för att kunna rättfärdigas. Det är sedan den hänskjutande spanska domstolens sak att bedöma detta nationellt.

Mål C-348/22 – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato mot Comune di Ginosa (20 april 2023)

Målet rörde en italiensk lagstiftning om koncessioner för nyttjande av offentligt ägda havsområden och om en form av automatisk förlängning av sådana tillstånd kan anses förenlig med artikel 12 i tjänstedirektivet, som rör krav på rättvisa urvalsprocesser om antalet tillstånd att använda till exempel knappa naturresurser är begränsat. EU-domstolen kom först fram till att artikel 12.1 och 12.2 inte endast tillämpas på koncessioner som har en gränsöverskridande verkan, utan även på situationer där alla relevanta omständigheter är begränsade till en och samma medlemsstat. Vidare förklarade EU-domstolen att medlemsstaternas skyldighet att tillämpa ett opartiskt och öppet förfarande för urval mellan de sökande samt förbudet mot att automatiskt förnya ett tillstånd som beviljats för en viss verksamhet i enlighet med artikel 12.1 och 12.2 är ovillkorligt och tillräckligt precist formulerat för att kunna anses ha direkt effekt.

Mål C-278/22 – Autotechninca Fleet Services d.o.o. mot Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (21 december 2023)

Målet handlade om långtidsuthyrning av motorfordon som leasinggivaren köper på leasingtagarens begäran i syfte att hyra ut dem till leasingtagaren mot betalning av avgifter. Först konstaterade EU-domstolen att sådana tjänster inte utgör undantagna finansiella tjänster i enlighet med artikel 2.2 (b) i tjänstedirektivet, såvida inte (a) hyresavtalet är förenat med en skyldighet att köpa fordonet vid hyresperiodens slut, (b) de avgifter som leasingtagaren erlägger i enlighet med avtalet syftar till att göra det möjligt för leasinggivaren att helt avskriva den senares kostnader för att förvärva fordonet, eller (c) avtalet innebär en överföring av de risker som är knutna till

fordonets restvärde vid avtalets utgång. EU-domstolen konstaterade även att artiklarna 9.1, 10.1 och 10.2 i tjänstedirektivet utgör hinder för nationella bestämmelser som å ena sida föreskriver ett tillståndsförfarande för tillhandahållande av långtidsuthyrning av motorfordon och å andra sidan ger nationella myndigheter behörighet att föreskriva krav och begränsningar för de företag som tillhandahåller sådana tjänster, om inte detta ligger i linje med artikel 9 (1), 10 (1) och 2 i tjänstedirektivet.

Mål C-106/22 – Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. mot Innovációs és Technológiai Miniszter (13 juli 2023)

Enligt det ungerska investeringsgranskningssystemet är det möjligt att förbjuda att ett inhemskt bolag som ingår i en koncern i vilken flera av de ingående bolagen har säte i andra medlemsstater förvärvar äganderätten till ett annat inhemskt bolag som anses vara strategiskt på grund av att ett sådant förvärv kan skada statens intresse av att garantera försörjningstrygghet för byggsektorn. EU-domstolen yttrade sig över det här systemet och ett beslut som hade fattats enligt detta. I domen slog EU-domstolen fast att det ungerska beslutet inneburit en inskränkning av etableringsfriheten som inte var motiverad av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa i enlighet med artikel 52.1 FEUF. EU-domstolen kom följaktligen fram till att bestämmelserna om etableringsfriheten ska tolkas så att de utgör hinder för granskningssystem avseende utländska investeringar som liknar det ungerska.

Mål C-50/21 – Prestige and Limousine SL mot Área Metropolitana de Barcelona et al. (8 juni 2023)

Domen handlade om uthyrning av fordon med förare (Private Hire Vehicles, PHV) och huruvida de spanska lokala föreskrifterna om tillstånd för att tillhandahålla transporttjänster i och mellan städer, samt begränsning av antalet PHV-tillstånd är förenligt med artikel 49 FEUF. EU-domstolen ansåg att artikel 49 FEUF, som utgångspunkt, innebär att det inte är tillåtet att begränsa antalet tillstånd för uthyrning av fordon med chaufför i tätorter. Undantag kan endast accepteras om det är absolut nödvändigt för exempelvis trafiksäkerheten eller för att skydda miljön.

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Vår uppgift är att förbättra möjligheterna för internationell handel med utgångspunkt i öppenhet, klara spelregler och fri rörlighet på EU:s inre marknad.

Målet för vårt arbete är att bidra till en väl fungerande inre marknad, en extern handelspolitik i EU som bygger på frihandel samt ett öppet och starkt multilateralt handelssystem.

Vi förser regeringen med beslutsunderlag, utredningar och yttranden samt deltar i internationella möten och förhandlingar.

Kommerskollegiums Solvitcenter hjälper företag och privatpersoner som stöter på problem med den fria rörligheten. Vi är också värd för flera nätverk med näringslivsorganisationer och myndigheter som syftar till att utveckla förutsättningarna för handeln.

I vår roll som handelsmyndighet ingår dessutom att ge stöd till utvecklingsländer genom handelsrelaterat utvecklingssamarbete. Det sker bland annat genom kontaktpunkten Open Trade Gate Sweden som bistår exportörer från utvecklingsländer i deras handel med Sverige och EU.

Med våra utredningar och rapporter vill vi öka kunskapen om handelns betydelse för samhällsekonomin och för en global hållbar utveckling.

Kommerskollegium, juni 2024. ISBN: 978-91-89742-38-3



Kommerskollegium
National Board of Trade Sweden

Box 6803, 113 86 Stockholm
Telefon 08 690 48 00
E-post registrator@kommerskollegium.se
www.kommerskollegium.se