

Ds 2012:41

Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

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 2012

ISBN 978-91-38-23813-4
ISSN 0284-6012

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	6
1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden	7
2 Bakgrund	9
2.1 EU:s inre marknad.....	9
2.2 Vad behandlas i tjänstedirektivet	11
2.3 Terminologi.....	13
3 Genomförande av tjänstedirektivet	15
3.1 Allmänt om det svenska genomförandet av tjänstedirektivet	15
3.2 Genomförandet av tjänstedirektivet i EU	17
4 Kommunal självstyrelse och normgivning.....	18
4.1 Allmän redogörelse för den kommunala självstyrelsen.....	18
4.2 Kommunal normgivning	21
4.3 Regelinventering	21

4.3.1	Vilka kommunala förfaranden/områden omfattas av tjänstedirektivets bestämmelser?	22
5	Anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivet i förhållande till kommunala föreskrifter	25
5.1	Vilken typ av dokument ska anmälas?	26
5.2	Vilka förslag till föreskrifter ska anmälas?	27
5.3	Skillnaden mellan etablering och fri rörlighet för tjänster	28
5.3.1	Etableringsfrihet	29
5.3.2	Fri rörlighet för tjänster	29
5.3.3	Skillnader i rättspraxis	30
5.3.4	Anmälningsskyldighet vid nyetablering eller tillfällig tjänsteutövning?	32
5.4	Befintliga rutiner för anmälan av krav för statliga myndigheter	33
5.5	Nya regler för anmälningsskyldighet för kommuner	35
5.5.1	Förslag till kommunala föreskrifter ska anmälas	35
6	Kommerskollegium	37
6.1	Kommerskollegiums roll som inre marknadsmyndighet	37
6.1.1	Kommerskollegiums roll i förhållande till kommunernas anmälningsskyldighet	38
7	Ikraftträdande	39
8	Konsekvensanalys	40
8.1	Alternativa lösningar	41

8.2	Kostnadsmässiga och andra konsekvenser	41
9	Föfattningskommentar	45

Promemorians huvudsakliga innehåll

Förslag till författningar som innehåller krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänst i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EU:s tjänstedirektiv)¹ ska anmälas till Europeiska kommissionen samt övriga medlemsstater.

I promemorian föreslås att det i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden införs en bestämmelse som tydliggör att detta gäller även i fråga om kommunernas föreskrifter. Ett bemyndigande ges också för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kommunernas anmälningsskyldighet. Förslaget kompletterar tidigare genomförande i Sverige av tjänstedirektivet. EU-rätten får därmed bättre genomslag på kommunal nivå, genom att kommunernas ansvar enligt tjänstedirektivet att anmäla förslag till föreskrifter klargörs.

I kraft av sin roll som regeringens inre marknadsmyndighet bör Kommerskollegium vidta lämpliga åtgärder för att på bästa sätt stödja kommunerna med rådgivning kring anmälningsförfarandet i tjänstedirektivet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 november 2013.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT L 376, 27.12.2006, s. 1 (Celex 32006L0123).

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden

Härigenom föreskrivs² att det i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden ska införas en ny paragraf, 15 a § samt närmast före 15 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

Anmälan av kommunala föreskrifter

15 a §

En kommun som avser att meddela föreskrifter som innehåller sådana krav som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden ska anmäla förslaget till Europeiska kommissionen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen

² Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT L 376, 27.12.2006, s. 1, Celex 32006L0123.

bestämmer får meddela
föreskrifter om sådan anmälan.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2013.

2 Bakgrund

2.1 EU:s inre marknad

En historisk tillbakablick

Redan i Romfördraget från 1957 förutsågs en samordning av Europas ekonomi genom upprättandet av en gemensam inre marknad där hinder och restriktioner för den fria rörligheten av varor och tjänster, personer och kapital avskaffades.

Genom bestämmelserna om fri rörlighet i 1957 års Romfördrag lades den rättsliga grunden för en integration av den europeiska marknaden för varor, tjänster, personer och kapital, som blev framgångsrik. Under en följd av år utvecklades och preciserades fördragets innebörd, och grunden lades för dagens unionsrätt. En milstolpe i utvecklingen utgjordes av EU-domstolens avgörande i Cassis de Dijon³ som lanserade principen om ömsesidigt erkännande och gav vägledning för den framtida harmoniseringen.

När utvecklingen visade tecken på att stagnera och nya tendenser till marknadssplittring uppstod möttes det med kraftfulla åtgärder, som inleddes i början av 1980-talet genom en

³ Mål C-120/78 (Cassis de Dijon) Rewe Central-AG mot Bundesmonopolwattung für Brantwien, ECR 1978

utveckling av fördraget och antagandet av ett ambitiöst program för att förverkliga den inre marknaden. I detta dynamiska skede närmade sig Sverige samarbetet kring den inre marknaden, först genom att vara med om att utveckla det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och sedan genom att inträda i Europeiska unionen.

Betydelsen av en fungerande inre marknad har ökat. Efter tider av ekonomisk och finansiell instabilitet är en väl fungerande inre marknad nödvändig för att underlätta den europeiska ekonomins återhämtning. Den är särskilt viktig för att skapa sysselsättning och tillväxt och främja ekonomisk stabilitet. I sitt meddelande från 2007, "En inre marknad för framtidens Europa" (KOM (2007) 724) framhåller kommissionen att den inre marknaden är en av Europeiska unionens grundpelare. Det är genom bestämmelserna om den inre marknaden som den fria rörligheten för personer, varor och tjänster har omsatts i praktiken och gett Europas medborgare och företag stora och konkreta fördelar. Bestämmelserna om den inre marknaden har skapat nya arbetstillfällen och stimulerat tillväxten. Medborgarna har fått bättre möjligheter att bosätta sig, arbeta, studera och pensionera sig i en annan medlemsstat. Som konsumenter har de fått tillgång till ett större utbud av varor och tjänster till konkurrenskraftiga priser, samtidigt som kvaliteten och säkerheten främjats. Regelverket har skapat gemensamma regler för företag och öppnat en marknad med fler än 500 miljoner konsumenter. Europa har därigenom blivit ett öppnare samhälle med många nya möjligheter och ett mer konkurrenskraftigt näringsliv.

För ett öppet och handelsorienterat land som Sverige är den inre marknaden särskilt viktig. Även om vårt handelsutbyte med länder utanför Europa, inte minst Asiens snabbväxande ekonomier, får större betydelse dominerar ändå den inre marknaden svensk utrikeshandel. En inre marknad med gemensamma regler är en hemmamarknad för Sverige.

Inom EU gäller fri rörlighet för tjänster. I praktiken innebär det att företag som önskar tillhandahålla tjänster ska kunna

etablera sig eller sälja sina tjänster fritt över EU-ländernas gränser. För Sveriges del betyder det att svenska myndigheter och kommuner har att värna den fria tjänstehandeln genom att skapa bättre förutsättningar för tjänsteföretagen och deras fria rörlighet. Det finns en outnyttjad potential vad avser tjänstemarknaden. Europeiska kommissionen konstaterade, i en rapport från 2002 om tillståndet på den inre marknaden för tjänster, att det då ett årtionde efter att den inre marknaden skulle vara fullbordad fortfarande fanns stora skillnader mellan visionen om en integrerad ekonomi för EU och den verklighet som EU:s medborgare och tjänsteleverantörer levde i.⁴ För att råda bot på dessa skillnader antog rådet och Europaparlamentet den 12 december 2006 ett direktiv om tjänster på den inre marknaden (nedan kallat tjänstedirektivet)⁵. Tjänstesektorn är idag en motor i den europeiska ekonomin som svarar för över 65 procent av EU:s samlade bruttonationalprodukt (BNP). Tjänstedirektivet och dess genomförande har resulterat i omfattande strukturreformer för att underlätta för tjänstesektorn att nå sin fulla potential. Enligt Europeiska kommissionen motsvarar tjänstedirektivets tillämpningsområde över 45 procent av EU-ländernas samlade BNP.⁶

2.2 Vad behandlas i tjänstedirektivet

Tjänstedirektivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i Europeiska unionen. Enligt avtalet om Europeiska ekonomiska

⁴ Rapport från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet – Situationen på den inre marknaden för tjänster, KOM(2002)441 slutlig.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 1, Celex 32006L0123. Senaste lydelsen 2010:1022).

⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska och sociala kommittén och regionkommittén om genomförandet av tjänstedirektivet. Ett partnerskap för ny tillväxt i tjänstesektorn 2012-2015, KOM (2012)261 slutlig.

samarbetsområdet (EES-avtalet) omfattar den inre marknaden även de tre EES-staterna Island, Liechtenstein och Norge.

Tjänstedirektivet syftar till att skapa en gemensam inre marknad för tjänster. Avsikten är att göra det enklare för företag att etablera sig och tillfälligt tillhandahålla tjänster på EU:s inre marknad.

I artikel 1 i tjänstedirektivet anges att direktivets bestämmelser inte ska påverka vissa områden, t.ex. det straffrättsliga och arbetsrättsliga området. I artikel 2.1 definieras direktivets tillämpningsområde såsom innefattande bl.a. följande tjänsteverksamheter:

- Detalj- och grossisthandel med varor och tjänster
- Torghandel
- Tjänster som erbjuds av fritidsanläggningar såsom idrottsanläggningar och nöjesparker
- Byggverksamhet
- Hotell, restaurang och catering
- Privata hushållstjänster som t.ex. städtjänster, barnpassning eller trädgårdstjänster
- Konsult- och IT-tjänster

Vissa verksamheter undantas uttryckligen från direktivets tillämpningsområde (artikel 2.2-3). Dessa är t.ex. tjänster som tillhandahålls av bemanningsföretag, hälso- och sjukvårdstjänster samt spelverksamhet. Sociala tjänster som erbjuds av stat, landsting eller kommun eller som utförs av privata tjänsteleverantörer på uppdrag av dessa aktörer undantas från direktivets tillämpningsområde. Motsatsvis kan det alltså konstateras att barnomsorg, hemtjänst och äldreomsorg i privat regi, som inte finansieras av det allmänna, omfattas av tillämpningsområdet.

I artikel 17 i direktivet omnämns några ytterligare tjänsteverksamheter som undantas då verksamheten utförs på tillfällig basis. Det handlar t.ex. om

- vattendistribution
- vattenförsörjning
- hantering av avloppsvatten

- avfallshantering

Med hänsyn till nämnda verksamheters karaktär torde flertalet av dessa utföras av företag som avser att etablera sig i Sverige, snarare än att utföra verksamheten på tillfällig basis. Därmed omfattas dessa tjänsteverksamheter i regel av tjänstedirektivets bestämmelser.

En viktig utgångspunkt i tjänstedirektivet är att säkerställa att tjänstetillhandahållare på ett enklare sätt ska kunna utnyttja de allmänna principerna om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänsteverksamhet. Av tjänstedirektivet följer en rätt att tillhandahålla tjänster över gränserna med därtill knutna undantag. I direktivet anges vilka regler och villkor som ska gälla för tjänsteleverantörer som vill etablera sig eller utföra tillfälliga tjänster på EU:s inre marknad. För att uppnå detta ska medlemsstaterna enligt direktivet vidta olika åtgärder som syftar till att undanröja tung och onödig byråkrati, förenkla administrationen när det gäller t.ex. tillståndsgivning för tjänsteverksamhet samt stärka tjänstemottagarnas rättigheter och samarbetet myndigheter emellan. Direktivet innehåller också skyldigheter för tjänsteföretagen att lämna information om innehållet i sina tjänster.

Vidare har ett elektroniskt system för administrativt samarbete (Internal Market Information System, IMI) utvecklats för att underlätta kommunikationen mellan EU-ländernas förvaltningar. Det är ett elektroniskt verktyg som används till stöd för medlemsstaternas informationsutbyte i samarbetet kring tillämpningen av bl.a. tjänstedirektivets bestämmelser.

2.3 Terminologi

Från och med den 1 november 2009 är de centrala EU-fördragen fördraget om Europeiska unionen (FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). EG-domstolen heter numera EU-domstolen. Överhuvudtaget ersattes från och

med den 1 november 2009 EG av EU som begrepp. I denna promemoria används för enkelhets skull den nya terminologin även vad gäller förhållanden som har ägt rum före förändringen. Sålunda används beteckningen EU-domstolen genomgående.

3 Genomförande av tjänstedirektivet

3.1 Allmänt om det svenska genomförandet av tjänstedirektivet

Enligt den svenska regeringsformen garanteras den fria rätten att driva näring eller utöva yrke. Sverige har således en i princip grundlagsstadgad näringsfrihet. Grundlagsbestämmelsen innebär alltså att det, som huvudregel, inte får förekomma några hinder mot att bedriva verksamhet, oavsett om detta gäller etablering eller fri rörlighet på tillfällig basis.

Principen om fri rörlighet för tjänster är grundläggande för att förverkliga en inre marknad och kommer till uttryck i EUF-fördragets artikel 56. Av förarbetena till lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och till grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EU framgår bl.a. att myndigheter är skyldiga att ge EU-rätten företräde, att följa EU-rättsliga normer⁷ och att åsidosätta nationella regler som strider mot EU-rätten⁸. Kommuner omfattas också av EU-rätten på samma sätt som en regional eller statlig myndighet.

Tjänstedirektivet genomförs i svensk rätt genom lagen (2009:187) om tjänster på den inre marknaden och förordningen

⁷ Mål 26/62, Van Gend en Loos, REG 1963, s. 1, svensk specialutgåva, volym 1, s. 161.

⁸ Prop. 1993/1994:114 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen, s. 13 och s. 32 samt prop. 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, s. 529-530

(2009:186) om tjänster på den inre marknaden. Inför genomförandet av tjänstedirektivet gjordes en omfattande regelinventering av samtliga svenska bestämmelser som föll under tjänstedirektivets tillämpningsområde. Inom Regeringskansliet har varje departement bedömt, under sitt ansvarsområde, vilka nationella bestämmelser som faller inom respektive utanför tjänstedirektivets tillämpningsområde. Vidare har departementen, för det fall att bestämmelser omfattas av direktivet, utvecklat varför alternativt varför inte bestämmelserna anses vara förenliga respektive oförenliga med direktivet. Motsvarande genomlysning har skett hos statliga myndigheter.

Samtliga författningsändringar samt en utförlig redogörelse av det svenska genomförandet av tjänstedirektivet finns behandlade i proposition 2008/09:187 om genomförande av tjänstedirektivet. Utöver nämnda kombination av en horisontell lag och förordning samt anpassning av svensk sektorslagstiftning har också vissa obligatoriska administrativa och tekniska arrangemang inrättats. Tillväxtverket, Kommerskollegium och Konsumentverket har gemensamt, på regeringens uppdrag, etablerat en webbaserad e-förvaltningsportal⁹ som ska fungera som kontaktpunkt för tjänstetillhandahållare, med tillhörande manuell servicefunktion. Genom denna gemensamma kontaktpunkt ska en utländsk tjänsteleverantör kunna få information om bland annat vilka krav som ställs för att få tillträde till den svenska tjänstemarknaden. Tjänsteleverantören ska också kunna fullgöra alla ansökningar om tillstånd och registreringar m.m. som krävs för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet i Sverige. Alla sådana formaliteter ska kunna ske enkelt, på distans och på elektronisk väg via kontaktpunkten. Den svenska manuella servicefunktionen kan nås via telefon eller e-post. Såväl tjänsteföretag som tjänstemottagare kan vända sig till kontaktpunkten.

⁹ www.verksamt.se/eugo

Kommerskollegium har också, som regeringens expertmyndighet för inre marknadsfrågor, fått ansvaret för det elektroniska informationssystemet IMI. Detta ansvar innebär en samordnande roll i Sverige och inbegriper bland annat registrering av svenska myndigheter i IMI-systemet.

På regeringens uppdrag har Kommerskollegium även tagit fram en vägledning för de svenska kommunernas regelöversyn i anledning av tjänstedirektivet. Vägledningen syftar till att fungera som ett stöd för kommunerna att se över sina regler och se till att dessa inte strider mot tjänstelagen och tjänstedirektivet.

3.2 Genomförandet av tjänstedirektivet i EU

Kommissionen har tagit en aktiv roll i medlemsstaternas genomförande och haft en rad expertgruppsmöten där genomförandet diskuterats och analyserats. När det gäller det rättsliga genomförandet av tjänstedirektivet har i stort sett samtliga medlemsländer anammat samma metod som Sverige såvitt avser formen för genomförandet. I princip samtliga länder har valt en genomförandemetod med en horisontell rättsakt som kompletteras med ändringar i sektorslagstiftning samt inrättande av en elektronisk kontaktpunkt.

4 Kommunal självstyrelse och normgivning

Bedömning: Kommunerna får på vissa områden meddela föreskrifter som kan omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde och som därigenom underkastas direktivets anmälningsskyldighet.

Skälen för bedömningen: För att kunna avgöra vad som skulle kunna vara anmälningsskyldigt enligt tjänstedirektivet på kommunal nivå måste det klargöras i vilken omfattning det finns möjlighet att anta krav som faller inom ramen för tjänstedirektivets tillämpningsområde och vilken typ av verksamheter på kommunal nivå som det i så fall kan handla om. För att tydliggöra inom vilka områden sådana krav kan förekomma bör inledningsvis belysas vilka författningsbestämmelser som delegerar normgivningsmakt till kommuner. Nedan följer en sådan redovisning.

4.1 Allmän redogörelse för den kommunala självstyrelsen

Av grundläggande betydelse för kommunerna är att kommuner, utöver sina särskilda skyldigheter enligt en rad specialförfattningar, har en ”fri” sektor inom vilken de kan ombesörja sina egna angelägenheter. Inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt.

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del av det svenska demokratiska systemet. Det framgår redan av 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) i fråga om statsskickets grunder att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunalt självstyre. I 7 § samma kapitel slås fast att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå.

I fråga om den kommunala självstyrelsen anger RF endast grundläggande strukturer för relationen stat och kommuner. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF ska föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt för kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden ges i lag. Riksdagen kan dock enligt 8 kap. 3 § första stycket RF bemyndiga regeringen att, med vissa undantag, meddela sådana föreskrifter. Enligt 12 kap. 4 § RF kan förvaltningsuppgifter överlämnas till kommuner. Den kommunala självstyrelsens konkreta innehåll bestäms alltså av riksdagen. Det har inte ansetts möjligt att en gång för alla i grundlagen precisera gränserna för den kommunala självstyrelsen, utan arbets- och befogenhetsindelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i takt med samhällsordningen.¹⁰

De övergripande principerna för kommuners befogenheter preciseras istället i kommunallagen (1991:900) (KL). Enligt 2 kap. 1 § KL innebär den kommunala allmänna kompetensen att kommuner och landsting själva får ombesörja sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

En stor del av kommuners verksamhet regleras genom speciallagar, där det föreskrivs vilka befogenheter, skyldigheter och vilket ansvar som kommuner har. Det är här fråga om obligatoriska uppgifter som kommunen måste utföra (2 kap. 4 §

¹⁰ Se prop. 1973:90.

KL). Det finns därutöver ett antal särdrag som ger möjlighet, men inte en skyldighet för kommun eller landsting att hantera vissa frågor.¹¹

Ur ett EU-rättsligt perspektiv görs ingen skillnad på stat och kommun. EU-domstolen har i ett flertal fall slagit fast att begreppet medlemsstat ska tolkas brett och att kommunerna som utgör en del av staten omfattas av EU-rätten på samma sätt som en regional eller statlig myndighet.¹² De utgör gemensamt "det offentliga eller allmänna". Svenska kommuner har, oberoende av lagstiftaren, regeringen eller andra myndigheter, ett eget ansvar för att EU-rätten följs och tillämpas på ett korrekt sätt. Detta ansvar medför en skyldighet att se till att egna åtgärder inte strider mot unionsrätten. Detta gäller för alla typer av kommunala åtgärder och oavsett om en överordnad regel överensstämmer med EU-rätten eller inte. Enligt principen om EU-rättens företräde får därmed en kommunal åtgärd som strider mot EU-rätten inte genomföras. Det är därför inte relevant huruvida ett krav som gäller tjänsteverksamhet ställs i lag, förordning, myndighetsföreskrift eller en kommunal föreskrift. I den kontexten görs således heller ingen skillnad när det gäller den nu aktuella anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivet.

I den s.k. Inre marknadsutredningen, SOU 2009:71, konstaterades att det för att det ska kunna råda goda förutsättningar för de svenska kommunernas utövande av sitt utrymme för självstyrelse och, med hänsyn till de väsentliga uppgifter de annars anförtrots, är väsentligt att de på ett synligt vis fullt ut omfattas av det samlade regelverket för EU:s inre marknad och att deras roll i genomförandet och tillämpningen av unionsrätten är tydlig.

Nämnda utredning pekade vidare på vikten av att kommuners självstyrelse i förhållande till EU-rätten synliggörs på ett mer

¹¹ SOU 2009:71 EU, Sverige och den inre marknaden s.214 ff.

¹² Se bl.a. mål C-103/88, Fratelli Costanzo, REG 1989, p. 30–33, och mål C-243/09, Günter Fuß mot Stadt Halle, Rättsfallssamling 2010, s. I-09849, p.61.

tydligt sätt mot bakgrund av att kommunerna fullt ut omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster på den inre marknaden. Bedömningen är därför att det finns goda skäl att vara uppmärksam på i vilka fall kommunerna kan beröras av unionsrättsliga procedurer för anmälningsskyldighet.

4.2 Kommunal normgivning

I avsnitt 4.1 behandlas den kommunala självstyrelsen med stöd av RF enligt vilken kommunerna ges rätt att ombesörja sina egna angelägenheter.

Riksdagen kan enligt 8 kap. 9 § RF bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 om föreskrifterna avser avgifter eller skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen.

Vidare kan enligt 8 kap. 10 § RF riksdagen, om riksdagen enligt samma kapitel bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, också medge att regeringen bemyndigar en kommun att meddela föreskrifter i ämnet.

Med stöd av sådana normgivningsbemyndiganden för kommuner har riksdagen och regeringen gett kommunerna möjlighet att meddela föreskrifter på vissa områden.

4.3 Regelinventering

Som tidigare angetts ovan har det skett en omfattande regelinventering inför tjänstedirektivets genomförande i Sverige. Regelinventeringen finns dokumenterad i bilaga 1 i Ds 2008:75 Genomförande av tjänstedirektivet. Vid genomgång av de författningar som granskats där återfinns ett antal författningar som innehåller bemyndiganden för kommuner att meddela vissa föreskrifter. Det är också i sammanhanget värt att uppmärksamma det arbete som skett av Sveriges kommuner och landsting (SKL), vilka under 2009 initierade ett pilotprojekt som

syftade till att vara ett hjälpmedel för kommunerna i deras arbete med tjänstedirektivet. Även den inre marknadsvägledning som Kommerskollegium har publicerat och som särskilt riktar sig till kommuner kan tjäna som hjälp. Dessa informationskällor utgör ett led i att stärka medvetenheten om vilka föreskrifter som kan vara anmälningspliktiga men kan också tjäna som ett tolkningsstöd avseende tillämpningen av de föreskrifter som genomförs av tjänstedirektivet.

Därtill kommer också ett antal kommunala tillstånds- och anmälningsförfaranden som följer direkt av lag. Kommunerna kan med stöd av dessa författningar meddela tillstånd för en viss verksamhet eller kräva en anmälan av en tjänsteutövare. Ett sådant exempel är serveringstillstånd som meddelas av kommuner med stöd av alkohollagen (2010:1622). Ytterligare föreskrifter som kommunerna utfärdar kring sådana förfaranden omfattas naturligtvis också av anmälningskyldigheten i förhållande till kommissionen.

4.3.1 Vilka kommunala förfaranden/områden omfattas av tjänstedirektivets bestämmelser?

De vidtagna regelinventeringarna har identifierat ett antal verksamheter där sådana krav som omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde kan förekomma i kommunala föreskrifter som utfärdats med stöd av bemyndiganden i lag. Därutöver kan det också handla om situationer där tillståndskrav eller motsvarande följer direkt av lag och som föranleder kommunerna att i sin tur utfärda närmare föreskrifter kring ett sådant förfarande.

För att ge en tydligare bild av vilka föreskrifter det kan handla om, ges här en icke uttömmande lista på kommunala förfaranden där krav på tjänsteutövare kan förekomma och där föreskrifter om förfarandena därför kan vara anmälningspliktiga. Det bör

särskilt framhållas att kommunerna i sin enskilda regelöversyn kan komma att upptäcka ytterligare förfaranden som, om de regleras i kommunala föreskrifter, kan träffas av direktivets bestämmelser.

Nedanstående lista innehåller således exempel på förfaranden där, om kommunala föreskrifter har utfärdats, föreskrifterna kan innehålla krav som kan omfattas av anmälningsplikt enligt tjänstedirektivet.

- Ansökan om bygglov, rivningslov, marklov
- Anmälan till tillsynsmyndigheten innan byggnadsarbete påbörjats eller verksamheten tas i drift
- Ansökan om behörighet för funktionskontroll av ventilationssystem
- Tillstånd för hantering av brandfarliga och explosiva varor
- Medgivande/tillstånd för fastighetsägare att rengöra fast förbränningsanläggning (sotning)
- Tillstånd för servering av spritdrycker, vin och starköl
- Anmälan av försäljning av öl samt anmälan av servering av öl
- Anmälan av försäljning av tobaksvaror
- Ansökan om registrering/godkännande av livsmedelsanläggning
- Tillstånd till förvärv av fastighet som är taxerad som hyreshusenhet
- Ansökan om torgplats/markupplåtelse
- Ansökan om tillstånd att disponera mark för tivoli, idrottsevenemang m.m.
- Ansökan om tillstånd för djurhållning inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser
- Anmälan för verksamhet där allmänheten yrkesmässigt erbjuds hygienisk behandling som innebär risk för blodsmitta (vid tatuering, fotvård m.m.)

- Anmälan av bassängbad som är upplåttna åt allmänheten eller annars används av många
- Ansökan för bedrivande av barnomsorg, hemtjänst och äldreomsorg i privat regi

Det enskilt viktigaste verktyget vid en bedömning av om ett tilltänkt krav kan komma att omfattas av lagen om tjänster på den inre marknaden och tjänstedirektivet är att utgå ifrån själva direktivtexten (se bl.a. avsnitt 2.2) och dess angivande av vilka tjänster som omfattas. Därefter bör en granskning av själva kravet ske i syfte att avgöra om t.ex. något av ovanstående förfaranden inkluderas. Att begära att företaget i fråga ska ansöka om tillstånd är en av de vanligaste formaliteterna som tillämpas på tjänsteföretag inom EU. Sådana krav på tillstånd utgör en egentlig begränsning av etableringsfriheten. Det är därför angeläget att från kommunernas sida se över befintliga tillståndsförfaranden och se till att dessa är förenliga med tjänstedirektivets regler om bl.a. handläggning av tillstånd. Även andra förfaranden där en tjänsteutövare måste vända sig till en myndighet för att få ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet omfattas.

5 Anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivet i förhållande till kommunala föreskrifter

Förslag: Det införs en bestämmelse i lagen om tjänster på den inre marknaden som tydliggör kommuners skyldighet att anmäla förslag till sådana föreskrifter som faller under tjänstedirektivets tillämpningsområde. I lagen införs även ett normgivningsbemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kommunernas anmälningsskyldighet.

Bedömning: Kommunala föreskrifter som innehåller krav avseende tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet omfattas av den anmälningsskyldighet som följer av tjänstedirektivet. Det bedöms vara mest ändamålsenligt att Kommerskollegium får ansvar för att hantera även anmälningar av förslag till kommunernas föreskrifter. Rutiner för anmälan av kommunala föreskrifter ska vidare följa motsvarande rutiner för anmälan som gäller för statliga myndigheter.

Skälen för bedömningen och förslaget: Artiklarna 15.7 och 39.5 i tjänstedirektivet behandlar anmälningsskyldigheten av nya eller ändrade krav på tjänsteområdet. Nedan följer en genomgång av vad som omfattas av denna skyldighet samt hur kommunala förhållanden påverkas av anmälningsproceduren.

5.1 Vilken typ av dokument ska anmälas?

Anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivet omfattar endast förslag till sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Det handlar alltså om sådana rättsregler som styr enskildas och myndigheters handlande och som kännetecknas av att de är allmänt giltiga och bindande, dvs. regler som ska tillämpas generellt och inte bara i ett konkret fall.

Enligt artikel 4.7 i tjänstedirektivet definieras krav som; ”skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler för yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit som ett led i utövandet av sitt rättsliga oberoende; regler som fastställs i kollektivavtal som arbetsmarknadens parter förhandlat fram ska inte uppfattas som krav i den mening som avses i detta direktiv”.

Inom ramen för kommunal verksamhet förekommer ofta andra typer av generella direktiv som riktar sig till enskilda eller till kommunen, såsom policydokument, riktlinjer och allmänna råd. Sådana dokument kan i princip inte uppstå på egen hand utan bör i regel ha sin grund i en kommunal föreskrift. Med detta avses att dokumenten endast syftar till att ge tolkningsstöd till eller att förtydliga hur en föreskrift bör tillämpas. Samtliga former av understödjande dokument måste därför ytterst betraktas som ett utflöde av en föreskrift som utfärdats med stöd av ett delegerat normbemyndigande.

Samma resonemang gäller förstås situationen där det följer direkt av lag att kommunerna har rätt att t.ex. meddela tillstånd för eller kräva anmälan av vissa tjänsteverksamheter. Även i dessa fall måste alla eventuella stöddokument som används inom ramen för en kommuns handläggning betraktas som ett utflöde av själva lagen i den mån kommunerna inte utfärdat specifika föreskrifter i ämnet.

Eftersom dessa stöddokument till sin natur inte är rättsligt bindande blir de följaktligen inte heller föreskrifter i RF:s mening. De omfattas därmed inte av någon anmälningsplikt enligt tjänstedirektivet. Mot bakgrund av detta görs bedömningen att den föreslagna lagstadgade anmälningsskyldigheten bör begränsas till föreskrifter.

Det bör dock understrykas att i den typen av generella direktiv, som nu behandlats, också kan finnas krav som påverkar tillträdet till och/eller utövandet av tjänsteverksamhet. Även sådana dokument måste, i varje enskilt fall, överensstämma med EU-rätten och tjänstedirektivets bestämmelser. En sådan skyldighet följer redan av principen om EU-rättens företräde (jfr avsnitt 4.1). Detta innebär i praktiken att stöddokument måste granskas för att fastställa om de innehåller krav som kan påverka tillträdet till eller utövandet av tjänsteverksamhet. Om så är fallet, och de inte kan anses förenliga med tjänstedirektivets bestämmelser, måste de omarbetas eller upphävas.

5.2 Vilka förslag till föreskrifter ska anmälas?

Anmälningsskyldigheten enligt artikel 15.7 och 39.5 i tjänstedirektivet syftar till att säkerställa att nya eller förändrade krav för att bedriva tjänsteverksamhet som medlemsstaterna inför i lag eller annan författning är förenliga med direktivets bestämmelser. Detta bedöms öka den rättsliga öppenheten och förutsebarheten för tjänsteföretagare.¹³

Anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet aktualiseras vid förslag till författningar som innehåller krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänst i direktivets mening.¹⁴ Med detta avses bestämmelser som särskilt reglerar eller påverkar tjänsteverksamheten. Anmälningsplikten tar således inte sikte på sådana bestämmelser som exempelvis vägtrafikbestämmelser eller byggstandarder vilka gäller lika för alla, dvs. som måste

¹³ Kommissionens handbok om genomförandet av tjänstedirektivet, s.56.

¹⁴ Artikel 4.1 och 4.7.

följas av tjänsteleverantörer vid utövandet av deras ekonomiska verksamhet på samma sätt som dessa bestämmelser måste följas av enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner. Det finns också ett flertal områden som undantas från tjänstedirektivets bestämmelser¹⁵ och som då inte heller omfattas av anmälningsskyldigheten.

Rent praktiskt går det till så att medlemsstaternas myndigheter översänder alla anmälningspliktiga förslag till förändringar till kommissionen, som i sin tur underrättar övriga medlemsstater om de översända förslagen till nya eller förändrade krav som berörs av tjänstedirektivet. Inom tre månader från mottagandet av författningsförslag som rör den fria etableringsrätten ska kommissionen i enlighet med artikel 15.7 i direktivet bedöma om de nya kraven som föreslås från medlemsstaten i fråga är förenliga med EU-rätten. Vid behov kan kommissionen då fatta ett beslut om att begära att den aktuella medlemsstaten avstår från att anta de anmälda föreskrifterna eller upphäver dem.

5.3 Skillnaden mellan etablering och fri rörlighet för tjänster

Tjänstedirektivet gör skillnad på vad som ska anmälas vid nyetablering respektive fri rörlighet för tjänster. Det bör därför redogöras för vad som kan kategoriseras under respektive område.

En aktör som förflyttar sig till en annan medlemsstat för att där utöva tjänsteverksamhet kan antingen omfattas av etableringsfriheten eller av den fria rörligheten för tjänster, beroende på om tjänsteutövandet är av tillfällig karaktär eller inte. Den avgörande skillnaden mellan fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet är huruvida aktören anses vara etablerad i

¹⁵ Artiklarna 1-3.

den medlemsstat som denne tillhandahåller tjänsten i.¹⁶ Både fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet omfattar egenföretagares och företags rätt att bedriva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat.¹⁷ Gränsdragningen mellan de båda friheterna kan ibland vara svår att göra.

5.3.1 Etableringsfrihet

Etableringsfrihet innebär rätt att starta och bedriva självständig förvärvsverksamhet, som egenföretagare eller företag, samt att etablera agenturer, filialer och dotterbolag.¹⁸ Fördragen föreskriver att inskränkningar av etableringsfriheten ska förbjudas, men det ställs inget krav på allmän etableringsfrihet i annan medlemsstat. Utgångspunkten är istället likhet i etableringsförutsättningarna, vilket innebär att inhemska och utländska rättssubjekt ska ha lika förutsättningar för att få etablera sig eller tillhandahålla tjänster i en medlemsstat.¹⁹ Etableringsfriheten grundar sig på principen om likabehandling²⁰, vilken föreskriver förbud mot diskriminering på grund av nationalitet samt all indirekt diskriminering på andra grunder som kan leda till samma resultat.²¹

5.3.2 Fri rörlighet för tjänster

Begreppet tjänster i fördragens mening innefattar prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, skäl (77).

¹⁷ S:t Clair Renard, S, Fri rörlighet för tjänster: tolkning av artikel 49 EGF, s. 58.

¹⁸ Artikel 49.2 FEUF.

¹⁹ Bernitz, U och Kjellgren, A., Europarättens grunder, fjärde uppl., Norstedts juridik 2010, s. 272.

²⁰ Principen om likabehandling, art. 18.1 FEUF.

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, skäl (65).

och personer. Fri rörlighet för tjänster innebär att den som tillhandahåller en tjänst tillfälligt får utöva sin verksamhet i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls. Den kännetecknas, till skillnad från etablering, av frånvaron av fasta bindningar till värdmedlemsstaten.²² Fri rörlighet för tjänster bygger, liksom etableringsfriheten, på principen om likabehandling.²³ Kravet på lika förutsättningar för inhemska och utländska rättssubjekt att tillhandahålla tjänster var tidigare endast en målsättning som ansågs förverkligad genom utfärdandet av direktiv för respektive yrkesområde. År 1974 förändrades rättsläget genom två domar från EU-domstolen. I domarna fastslogs det att reglerna om icke-diskriminering (lika förutsättningar) har direkt effekt i medlemsstaterna och gäller således oavsett om särskilda direktiv har antagits. Detta gäller både vid etablering och tillhandahållande av tjänster.²⁴

5.3.3 Skillnader i rättspraxis

EU-domstolen har i ett flertal domar behandlat skillnaden mellan fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet. Enligt praxis anses en medborgare i en medlemsstat vara etablerad om denne utövar stadigvarande och kontinuerlig yrkesverksamhet i en annan medlemsstat, där denne från en stadigvarande plats för affärsverksamhet vänder sig till bland andra medborgare i denna stat.²⁵

Fördragen föreskriver att en tjänsteutövare har rätt att tillfälligt bedriva sin verksamhet i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som staten uppställer för sina

²² Art. 57 FEUF och S:t Clair Renard, S, Fri rörlighet för tjänster: tolkning av artikel 49 EGF, s. 58.

²³ Bernitz, U och Kjellgren, A., Europarättens grunder, fjärde uppl., Norstedts juridik 2010, s. 274.

²⁴ Bernitz, U och Kjellgren, A., Europarättens grunder, fjärde uppl., Norstedts juridik 2010, s. 273, Se Mål 33/74, van Binsbergen, REG 1974, s. 1299 och mål 2/74 Reyners, REG 1974, s. 631.

²⁵ Se mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165 punkt 28 och mål C-215/01, Schnitzer, REG 2003, s. I-14847 punkt 29

egna medborgare.²⁶ EU-domstolen har i flera domar fastställt att den tillfälliga karaktären på den verksamhet som bedrivs i värdmedlemsstaten inte endast ska bedömas i förhållande till tjänstens varaktighet, utan dessutom i förhållande till hur ofta den tillhandahållits och dess regelbundenhet och kontinuitet. En tjänsteutövare kan i värdmedlemsstaten förse sin verksamhet med nödvändig infrastruktur (t.ex. ett kontor) för att kunna utföra sina tjänster, utan att denne automatiskt ska anses vara etablerad.²⁷ Ytterligare skillnader mellan etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster är det faktum att alla hinder för gränsöverskridande tjänsteverksamhet anses strida mot fördragen medan etableringsfriheten fortfarande till stor del grundar sig på principen om likabehandling. Det är dessutom viktigt att skilja mellan de båda begreppen med hänsyn till att tjänsteverksamhet numera omfattas av principen om ömsesidigt erkännande, vilken innebär att en tjänsteutövarers verksamhet i första hand omfattas av hemlandets lagstiftning och kontroll.²⁸

Sammanfattningsvis har det genom praxis och doktrin kunnat urskiljas tre förutsättningar för att en egenföretagare eller företag ska anses vara etablerad i en medlemsstat: fysisk integration i medlemsstaten, ekonomisk integration i medlemsstaten samt krav på varaktighet. En ekonomisk gränsöverskridande verksamhet som inte uppfyller ovanstående förutsättningar skulle således falla utanför begreppet etablering och omfattas av fördragets regler om fri rörlighet för tjänster.²⁹ En bedömning bör dock göras i varje enskilt fall.

²⁶ Artikel 57 FEUF.

²⁷ Se mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165 punkt 27 och mål C-215/01, Schnitzer, REG 2003, s. I-14847 punkt 27, 28.

²⁸ S:t Clair Renard, S, Fri rörlighet för tjänster: tolkning av artikel 49 EGF, s. 61-62.

²⁹ S:t Clair Renard, S, Fri rörlighet för tjänster: tolkning av artikel 49 EGF, s. 62.

5.3.4 Anmälningsskyldighet vid nyetablering eller tillfällig tjänsteutövning?

Nyetablering

Tjänstedirektivet gör skillnad mellan vad som ska anmälas när ett tjänsteföretag avser att nyetablera sig i medlemsstaten eller när det handlar om tjänsteverksamhet på tillfällig basis.

Alla förslag till nya lagar, förordningar eller andra föreskrifter som innehåller krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer, med avsikt att etablera sig i Sverige, ska anmälas enligt artikel 15.7, förutsatt att dessa krav faller inom någon av de kategorier som anges i artikel 15.2 i tjänstedirektivet. Dessa kategorier är;

- a) Kvantitativa eller geografiska begränsningar, särskilt i form av begränsningar knutna till folkmängd eller geografiska avstånd mellan olika tjänsteleverantörer
- b) Skyldighet för tjänsteleverantören att ha en viss juridisk form.
- c) Krav som rör företagets kapitalinnehav
- d) Krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamheten i fråga, med undantag för krav rörande områden som omfattas av direktiv (2005/36/EG) eller sådana krav som föreskrivs i andra gemenskapsinstrument
- e) Förbud mot flera etableringar inom samma stats territorium
- f) Krav på minsta antal anställda
- g) Fasta minimi- och/eller maximavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa
- h) Skyldighet för tjänsteleverantören att vid sidan av sin tjänst tillhandahålla andra specifika tjänster

Mot bakgrund av vad som tidigare redovisats kring den kommunala självstyrelsen, kommunala områden och förfaranden som omfattas av tjänstedirektivets bestämmelser (jfr avsnitt 4) kan det konstateras att vissa föreskrifter som en kommun

meddelar kan innehålla krav som träffas av ovan nämnda kategorier. Det kan t.ex. handla om begränsningar genom avstånd mellan tjänsteleverantörers torgstånd i samband med torghandel, vilket skulle falla under punkten a) ovan. Ett annat exempel är när kommuner tillämpar särskilda bestämmelser vid serveringstillstånd och som då träffas av punkten d). I sådana fall ska alltså dessa krav anmälas till kommissionen.

Anmälningsskyldighet vid tillfälligt tillhandahållande av tjänster

Om ett förslag till föreskrifter innehåller nya krav, eller förändringar av befintliga krav, som är tillämpliga på tjänsteleverantörer som är etablerade i ett annat land inom EU/EES och som vill tillhandahålla tjänster i Sverige utan att etablera sig här, ska detta anmälas enligt artikel 39.5 andra stycket.³⁰ I Sverige görs generellt inte någon skillnad på tjänsteutövare som vill etablera sig i Sverige eller tillhandahålla sina tjänster enbart tillfälligt. Om krav ställs på tjänsteutövare på områden som faller in under tjänstedirektivets tillämpningsområde bör anmälningsskyldighet enligt 39.5 i princip alltid vara aktuell. Anmälningsskyldigheten enligt artikel 39.5 tjänstedirektivet omfattar dock inte sådana tjänster och områden som anges i artikel 17 i tjänstedirektivet, vilket bl.a. berör tjänster inom el- och gassektorn, avfallshantering och tjänster avseende vattendistribution, vattenförsörjning och avloppsvatten.

5.4 Befintliga rutiner för anmälan av krav för statliga myndigheter

Generellt gäller att Regeringskansliet anmäler förslag till författningar i enlighet med de informationsförfaranden som

³⁰ Bestämmelsen hänvisar till artikel 16 i tjänstedirektivet där principen om frihet att tillhandahålla tjänster återfinns.

följer av det svenska medlemskapet i EU.³¹ När det gäller anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivets bestämmelser gäller istället att Regeringskansliet eller den behöriga myndigheten uppdrar till Kommerskollegium att i sin tur anmäla förslaget till kommissionen.³² Kommerskollegium anmäler därefter förslaget till kommissionen enligt en särskild mall som tillhandahålls av kommissionen.

När anmälan ska skickas via Kommerskollegium uppdrar berört departement skriftligen till Kommerskollegium att anmäla den nya bestämmelsen till kommissionen. I det skriftliga uppdraget ska en sammanfattning av det väsentliga innehållet i förslaget finnas samt vilken typ av tjänst det är som avses. Vidare måste en redogörelse av skälen bakom de anmälningsskyldiga kraven, samt en detaljerad motivering till varför dessa är icke-diskriminerande, nödvändiga samt proportionerliga finnas med. Det ska också framgå enligt vilken artikel förslaget ska anmälas, dvs. artikel 15.7 och/eller artikel 39.5, samt i förekommande fall vilken kategori i artikel 15.2 som är tillämplig. Om ett krav ska anmälas enligt såväl artikel 15.7 som artikel 39.5 ska också detta anges. Därigenom anses båda anmälningsskyldigheterna uppfyllda. Kommerskollegium fyller sedan i särskilda elektroniska blanketter för respektive förfarande. I detta sammanhang markeras särskilt om båda anmälningsskyldigheterna är aktuella.

Kommerskollegium är skyldigt att underrätta Regeringskansliet och Tillväxtverket om svenska anmälningar.³³ Att underrättelse även sker till Tillväxtverket syftar till att underlätta uppdatering av information till den gemensamma kontaktpunkten. För att tjänstetillhandahållare från andra EU-länder även ska få kännedom om nya eller ändrade föreskrifter för viss tjänsteverksamhet på kommunal nivå gäller en motsvarande informationsskyldighet i förhållande till Tillväxtverket även för kommunala myndigheter.

³¹ 20 § förordning (1996:1515) med instruktion för regeringskansliet.

³² 2 § förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

³³ 2 § förordning (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden

Kommerskollegium är även skyldigt att, så snart som möjligt, underrätta Regeringskansliet, Tillväxtverket samt den behöriga myndigheten om beslut som fattats av kommissionen angående svenska anmälningar. Kommerskollegium ska även snarast underrätta Regeringskansliet om alla beslut från kommissionen som rör andra medlemsstaters anmälningar.

Kommissionen ska, inom tre månader från mottagandet av en anmälan enligt artikel 15.7 i tjänstedirektivet, undersöka om de nya kraven, eller förändringar i kraven är förenliga med unionsrätten och vid behov fatta beslut om att begära att medlemsstaten i fråga ska avstå från att anta dem eller upphäva dem.

5.5 Nya regler för anmälningsskyldighet för kommuner

5.5.1 Förslag till kommunala föreskrifter ska anmälas

Eftersom tjänstedirektivet kräver att alla förslag till föreskrifter om sådana krav som faller inom direktivets tillämpningsområde anmäls bör också kommuner vara skyldiga att i förekommande fall anmäla sådana förslag till föreskrifter. En uttrycklig bestämmelse om detta bör därför införas i lagen om tjänster på den inre marknaden.

Det är inte lämpligt att i lag ange i detalj hur en anmälan ska gå till. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör i stället ges möjlighet att meddela föreskrifter om detta förfarande. I lagen bör därför införas ett normgivningsbemyndigande.

Kommerskollegium har utarbetat rutiner och har kompetens för att kunna hantera anmälningar enligt tjänstedirektivet till kommissionen från Sverige. Det bedöms därför vara mest ändamålsenligt att kollegiet får ansvaret att

hantera även anmälningar av förslag till kommunernas föreskrifter. Anmälningsförfarandet för sådana förslag bör motsvara det som redan idag gäller för statliga myndigheter. Med stöd av det föreslagna normgivningsbemyndigandet kan regeringen justera 2 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden på ett sådant sätt att kommunerna omfattas av samma förfaranden som de statliga myndigheterna. Därmed kommer den närmare innebörden av anmälningsskyldigheten för kommunerna att regleras i förordningen. Bedömningen görs att det bör vara de kommunala myndigheterna som ska avgöra hur de vill organisera den praktiska hanteringen av anmälningsförfarandet och kontakterna med Kommerskollegium.

6 Kommerskollegium

Bedömning: Kommerskollegium ska bistå kommunala myndigheter med rådgivning kring anmälningsförfarandet i tjänstedirektivet.

6.1 Kommerskollegiums roll som inre marknadsmyndighet

Kommerskollegium är regeringens expertmyndighet för utrikeshandel och handelspolitik. Enligt förordningen (2009:894) med instruktion för Kommerskollegium är utgångspunkten för myndighetens verksamhet Sveriges intresse av en väl fungerande inre marknad.

Kommerskollegium har, mot bakgrund av ovanstående, givits ett övergripande ansvar för tjänstedirektivet i Sverige. I detta ligger däribland en central samordningsfunktion för den webbaserade kontaktpunkten med manuell helpdeskfunktion. Kommerskollegium är också nationell samordnare för informationssystemet IMI, vilket som tidigare nämnts är ett elektroniskt verktyg som syftar till att underlätta myndigheters administrativa börda vid gränsöverskridande ärendehantering.

Kollegiet är också huvudansvarigt för hanteringen av anmälningar till kommissionen enligt artikel 15.7 och 39.5 tjänstedirektivet.

6.1.1 Kommerskollegiums roll i förhållande till kommunernas anmälningsskyldighet

Det bör finnas en beredskap för att kommunala myndigheter kan komma att behöva stöd, åtminstone inledningsvis, med att tillämpa anmälningssförfarandet i tjänstedirektivet. Kommerskollegium har redan idag ett ansvar i rollen som rådgivare och stödjande myndighet i förhållande till kommuner i frågor som berör inre marknadsområdet. Detta utgör också ett led i att stärka myndighetens funktion som regeringens inre marknadsmyndighet, vilket också förespråkats av den tidigare nämnda Inre marknadsutredningen. Denna roll kan dock stärkas ytterligare genom att t.ex. information om anmälningssförfarandet enligt tjänstedirektivet tillgängliggörs elektroniskt. Kommerskollegium bör därför i enlighet med sin funktion som inre marknadsmyndighet vidta lämpliga åtgärder för att på bästa sätt stödja kommunala myndigheter även framgent. Myndigheten lämnas att ta fram rutiner för detta.

7 Ikraftträdande

Förslag: Den föreslagna lagändringen ska träda i kraft den 1 november 2013. Ändringen ska tillämpas på föreskrifter som från den tiden beslutas eller ändras.

Skälen för förslaget: Enligt tjänstedirektivet ska förslag till föreskrifter om krav som faller in under tjänstedirektivets tillämpningsområde anmälas till Europeiska kommissionen. För sådana föreskrifter som meddelas av riksdagen, regeringen eller statliga förvaltningsmyndigheter finns bestämmelser om detta i 2 § förordningen om tjänster på den inre marknaden.

Den föreslagna ändringen syftar till att komplettera tidigare genomförande av tjänstedirektivet genom att införa en uttrycklig bestämmelse i lagen om tjänster på den inre marknaden om att anmälningsskyldigheten enligt direktivet gäller även för kommuner. Den föreslagna ändringen bör därför kunna träda i kraft så snart som möjligt. Ändringen i lagen om tjänster på den inre marknaden föreslås träda i kraft den 1 november 2013.

8 Konsekvensanalys

Bedömning: Den föreslagna ändringen medför att EU-rätten får bättre genomslag på kommunal nivå och förväntas inte vara så betungande att den bör orsaka merkostnader för vare sig kommunala myndigheter eller de offentliga finanserna.

Skälen för bedömningen: Det har i den inledande delen av denna promemoria konstaterats att Sveriges välstånd bygger på en välfungerande handel med sin omvärld. En välfungerande inre marknad med undanröjande av handelshinder kan verka pådrivande för såväl svensk export som import. Denna strävan bör vara gällande på samtliga nivåer inom svensk förvaltning och det är av högsta betydelse att EU-rätten får fullt genomslag oavsett myndighet.

När en tjänstetillhandahållare, oavsett nationalitet, ska etablera ny verksamhet eller vill tillhandahålla sina tjänster på tillfällig basis sker ofta den första, inledande kontakten med tjänstemän på kommunala myndigheter. Detta antingen via direktkontakt eller via den digitala kontaktpunkten för tjänstedirektivet. Det är således på kommunal nivå som tillämpning av EU-rättsliga regler kan få avgörande betydelse för om en tjänsteverksamhet och företagande kommer till stånd överhuvudtaget. Det är av den anledningen angeläget att kommunala myndigheter får klara besked om på vilket sätt de förväntas följa EU-rättsliga bestämmelser.

8.1 Alternativa lösningar

Svenska kommuner har ett eget ansvar för att EU-rätten följs och tillämpas på ett korrekt sätt. Detta ansvar medför en skyldighet att se till att egna åtgärder inte strider mot unionsrätten. Regeln om anmälningsskyldighet som föreslås i promemorian är utformad för att uppmärksamma kommunerna på denna skyldighet och att få till stånd ett förfarande i praktiken där eventuella oförenligheter med EU-rätten fångas upp och kan hanteras redan på ett tidigt stadium. Krav som inte är förenliga med tjänstedirektivet riskerar att försvåra för eller helt hindra tjänsteföretag från att starta eller utöva sin verksamhet. Det framstår därför som ett mindre bra alternativ att inte företa någon ändring, dvs. att inte införa någon form av anmälningsskyldighet i lag.

Anmälningsskyldigheten införs också i syfte att underlätta öppenheten kring vilka regler en utländsk såväl som en svensk tjänsteleverantör måste förhålla sig till när verksamhet ska bedrivas i Sverige. Ett ytterligare skäl är att underlätta det administrativa samarbetet mellan myndigheter i olika EU-medlemsstater. Något mindre ingripande alternativ framstår inte som lämpligt eller ens möjligt med hänsyn till de skyldigheter som följer av tjänstedirektivet om att beakta de grundläggande principerna samt att anmäla förslag till nya eller ändrade krav.

8.2 Kostnadsmissiga och andra konsekvenser

Konsekvenser för kommunerna

När en kommun tar fram förslag till nya föreskrifter eller ändrar befintliga krav som faller under tjänstedirektivets tillämpningsområde är de redan idag skyldiga att tillse att tjänstedirektivets bärande principer om etableringsfrihet, frihet

att tillhandahålla och motta tjänster, icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet beaktas och får genomslag, enligt 1 § tredje stycket jämförd med 4 § lagen om tjänster på den inre marknaden. Den ändring som föreslås tar sikte på kommunal utformning av nya eller befintliga krav i förhållande till sådan tjänsteverksamhet som omfattas av tjänstedirektivet. Det finns inga indikationer på att krav som strider mot tjänstedirektivet skulle vara vanligt förekommande på svensk kommunal nivå. Tvärtom har de pilotprojekt som genomförts på kommunal nivå visat att endast ett fåtal föreskrifter har behövt anpassats i förhållande till tjänstedirektivets bestämmelser. En stor del av de områden som reglerats på kommunal nivå och som också kan bli föremål för anmälningsskyldighet är sedan tidigare kända genom bl.a. det arbete som bedrivits av Kommerskollegium respektive SKL.

Sammanfattningsvis förefaller en administrativ rutin i form av en anmälningsskyldighet inte vara så betungande att den bör orsaka merkostnader för de kommunala myndigheterna. En viss ökad administration i samband med att en anmälan görs måste också ställas mot de allvarliga konsekvenser som oklara kommunala föreskrifter i strid med tjänstedirektivet innebär för ett tjänsteföretag. Om det inte råder förtroende på tjänstemarknaderna kan det ytterst riskera att få samhällsekonomiska konsekvenser i form av färre investeringar och minskat företagande. En positiv effekt av att en granskning och anmälan görs av kommunala krav är att sådana regler som annars skulle försvårat eller till och med hindrat viss tjänsteverksamhet nu i stället kan anpassas så att kommunerna kan attrahera utländska investeringar genom att erbjuda goda konkurrensvillkor.

Effekter för offentliga finanser

Den föreslagna lagändringen förväntas inte få några ytterligare effekter för de offentliga finanserna. Kommerskollegium arbetar

redan idag med rådgivning och stöd till kommuner beträffande granskningen av kommunala föreskrifter i förhållande till tjänstedirektivet. Upparbetade rutiner finns och en nyligen publicerad vägledning på området har inte lett till ett ökat antal ärenden hos myndigheten. Det finns därför ingen anledning att tro att en lagändring i sig skulle leda till en långsiktig ärendedrivna effekt.

Informationsinsatser

De ändringar som föreslås avser ett förtydligande av kommunernas skyldighet. Särskilda informationsinsatser, i regi av Kommerskollegium, pågår sedan en längre tid tillbaka i förhållande till kommunerna.

Europeiska Unionen

De ändringar som föreslås görs i syfte att komplettera genomförandet av tjänstedirektivet. Ändringarna bedöms därmed vara förenliga med EU-rätten.

Konsekvenserna för små företag

Förslaget berör enbart tjänstesektorn och förväntas i förlängningen leda till goda effekter för såväl små som stora företag. Det är främst utländska företag som den föreslagna ändringen med anmälningsplikt särskilt tar sikte på men även inhemska, svenska, företag bör kunna dra nytta av att en genomgång och anmälan görs på kommunal nivå av krav som rör tillträdet eller utövandet av tjänsteaktivitet. Förslaget förväntas leda till förbättrade möjligheter för utländska tjänsteföretag att etablera sig eller tillfälligt tillhandahålla tjänster i en svensk kommun genom att tillämpliga föreskrifter för sådan verksamhet

klargörs och granskas på förhand med beaktande av tjänstedirektivets principer.

9 Författningskommentar

Paragrafen är ny.

Första stycket innebär en skyldighet för kommuner att fullgöra den anmälningsskyldighet i fråga om krav som följer av tjänstedirektivet.

Ett krav enligt artikel 4.7 tjänstedirektivet är en skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i författning eller följer av praxis, administrativt förfarande eller liknande.

Det är föreskrifter som en kommun meddelar som ska anmälas i den mån de omfattas av tjänstedirektivet. Kommunerna avgör själva om anmälan ska ske. Samråd med Kommerskollegium och sektorsövergripande myndigheter kan ske i arbetet med att analysera behovet av anmälan av krav.

Enligt *andra stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om kommunernas anmälningsskyldighet.

Ikraftträdande

Det föreslås att den nya 15 a § ska träda i kraft den 1 november 2013.

Departementsserien 2012

Kronologisk förteckning

1. Nya regler om prospekt. Fi.
2. Specialist i allmänmedicin – en yrkeskvalifikation för läkare i allmänpraktik. S.
3. Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen. A.
4. Revision i finansiella företag. Fi.
5. Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. A.
6. Patientrörlighet i EU
förslag till ny lag. S.
7. Fordonsrelaterade skulder. N.
8. Nationell samordning av hemslojden – en översyn av Nämnden för hemslojdsfrågor. Ku.
9. Karenstid för egenföretagare, m.m. S.
10. Blankning. Fi.
11. Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel. S.
12. En ny taltidningsverksamhet. Ku.
13. Ny bibliotekslag. Ku.
14. Skadestånd för miljöfarliga sjötransporter. Ju.
15. Bevakning ombord på svenska fartyg. N.
16. Genomförande av ändringsdirektiv 2011/62/EU. Förhindrande av förfalskade läkemedel i den lagliga försörjningskedjan. S.
17. Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen samt borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd. Ju.
18. Convention on nuclear safety 2012 extra ordinary meeting.
The Swedish National Report. M.
19. Kroatiens anslutning till Europeiska unionen.
+ Bilagedel. UD.
20. Inspektionen för vård och omsorg – en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
21. Ny myndighet för infrastrukturfrågor för vård och apotek. S.
22. Europarådskonventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Tillträde till det andra tilläggsprotokollet. Ju.
23. Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. M.
24. Utökad målgrupp för samhällsorientering. A.
25. Förstärkt skydd för arbetstagare med allmän visstidsanställning och vikariat. A.
26. Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. S.
27. Utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
28. Genomförande av blåkortsdirektivet. Ju.
29. En gemensam inlämningsfunktion för skogsägare. L.
30. Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen. Fi.
31. App to date. Konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m. Ju.
32. Internationella avecklingsmekanismen för FN:s brottmålsribunaler. Ju.
33. Ändringar med anledning av förordningen (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. S.
34. Sekretess i det internationella samarbetet. Ju.
35. Behöriga företrädare för myndigheter. S.
36. Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. S.
37. Ökning av aktiekapitalet i aktiemarknadsbolag. Ju.
38. Ändringar i växtskyddslagen. L.
39. OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister. Fi.
40. Förlängd försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar. Ju.
41. Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter. UD.

Departementsserien 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadestånd för miljöfarliga sjötransporter. [14]
Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen samt borttagande av automatiskt uppskov vid ansökan om nåd. [17]
Europarådskonventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Tillträde till det andra tilläggsprotokollet. [22]
Genomförande av blåkortsdirektivet. [28]
App to date. Konsumenternas rättsliga ställning när varor eller tjänster betalas via telefonräkningen, m.m. [31]
Internationella avvecklingsmekanismen för FN:s brottmålstribunaler. [32]
Sekretess i det internationella samarbetet. [34]
Ökning av aktiekapitalet i aktiemarknadsbolag. [37]
Förlängd försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar. [40]

Utrikesdepartementet

- Kroatians anslutning till Europeiska unionen. + Bilagedel. [19]
Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter. [41]

Socialdepartementet

- Specialist i allmänmedicin – en yrkeskvalifikation för läkare i allmänpraktik. [2]
Patientrörlighet i EU förslag till ny lag. [6]
Karenstid för egenföretagare, m.m. [9]
Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel. [11]
Genomförande av ändringsdirektiv 2011/62/EU. Förhindrande av förfalskade läkemedel i den lagliga försörjningskedjan. [16]

- Inspektionen för vård och omsorg – en ny effektiv tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst. [20]
Ny myndighet för infrastrukturfrågor för vård och apotek. [21]
Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. [26]
Ändringar med anledning av förordningen (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. [33]
Behöriga företrädare för myndigheter. [35]
Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. [36]

Finansdepartementet

- Nya regler om prospekt. [1]
Revision i finansiella företag. [4]
Blankning [10]
Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen. [30]
OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister. [39]

Landsbyggsdepartementet

- En gemensam inlämningsfunktion för skogsägare. [29]
Ändringar i växtskyddslagen. [38]

Miljödepartementet

- Convention on nuclear safety 2012 extra ordinary meeting. The Swedish National Report. [18]
Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. [23]

Näringsdepartementet

- Fordonsrelaterade skulder. [7]
Bevakning ombord på svenska fartyg. [15]

Kulturdepartementet

Nationell samordning av hemslöjden

– en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor. [8]

En ny taltidningsverksamhet. [12]

Ny bibliotekslag. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen. [3]

Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. [5]

Utökad målgrupp för samhällsorientering. [24]

Förstärkt skydd för arbetstagare med allmän visstidsanställning och vikariat. [25]

Utvidgad målgrupp för etableringslagen. [27]