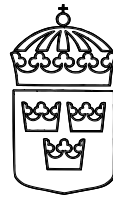


# Regeringens proposition

## 2012/13:157



Anmälan enligt tjänstedirektivet av  
förslag till vissa kommunala föreskrifter

---

Prop.  
2012/13:157

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 maj 2013

*Fredrik Reinfeldt*

*Carl Bildt*  
(Utrikesdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

När statliga eller kommunala myndigheter tar fram förslag till föreskrifter eller ändrar befintliga krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänst aktualiseras enligt direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden (EU:s tjänstedirektiv) en anmälningsskyldighet i förhållande till kommissionen och övriga medlemsstater.

I propositionen föreslås att lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden kompletteras med en bestämmelse som tydliggör att kommunerna är skyldiga att anmäla föreskrifter som faller under tjänstedirektivets tillämpningsområde. Kommerskollegium får ansvar för att hantera anmälningar av förslag till kommunernas föreskrifter. Myndigheten ska också bistå kommunala myndigheter med rådgivning kring anmälningsförfarandet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås få meddela föreskrifter om en sådan anmälan.

Syftet med förslaget är att komplettera genomförandet av tjänstedirektivet. EU-rätten får därmed bättre genomslag på kommunal nivå genom att kommunernas ansvar klargörs. Den förväntade effekten för såväl inhemska som utländska företag är att eventuella handelshindrande regler förebyggs och en öppenhet och förutsägbarhet skapas kring regler på kommunal nivå som berör tjänsteföretagare.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

# Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Bakgrund och gällande rätt .....	5
4.1	Tjänstedirektivet .....	5
4.1.1	Vad behandlas i tjänstedirektivet? .....	6
4.1.2	Genomförandet i svensk rätt .....	8
4.2	Vad innebär skyldigheten enligt tjänstedirektivet att anmäla krav? .....	9
4.2.1	Anmälningsskyldighet vid nyetablering eller tillfälligt tjänsteutövande .....	10
4.2.2	Genomförandet av anmälningsskyldigheten i svensk rätt .....	11
4.3	Kommunal normgivning .....	12
4.4	Regelinventering på det kommunala området .....	14
5	Anmälningsskyldighet för kommunerna .....	16
6	Ikraftträdande .....	27
7	Konsekvenser .....	27
8	Författningskommentar .....	33
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter (Ds 2012:41) .....	34
Bilaga 2	Promemorians lagförslag .....	35
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	36
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag .....	38
Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	39
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den xx maj 2013 .....	41
	Rättsdatablad .....	42

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

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

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> 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 krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet ska anmäla förslaget till föreskrifter till den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en sådan anmälan.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

<sup>1</sup> 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).

### 3 Ärendet och dess beredning

Inom Utrikesdepartementet har departementspromemorian Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter (Ds 2012:41) utarbetats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och dess lagförslag i *bilaga 2*. Ärendet har initierats genom att Kommerskollegium uppmärksammat behovet av att i lag reglera kommunernas skyldighet enligt tjänstedirektivet att till Europeiska kommissionen anmäla nya krav som ska ställas i förhållande till tjänsteleverantörer. Framställningen från Kommerskollegium finns tillgänglig i Utrikesdepartementet i lagstiftningsärendet (UF2011/49837/UD/FIM).

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning över dessa finns tillgängliga i lagstiftningsärendet.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 21 mars 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagförslaget har i allt väsentligt justerats enligt Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas i avsnitt 5 och i författningskommentaren.

## 4 Bakgrund och gällande rätt

### 4.1 Tjänstedirektivet

Inom EU gäller fri rörlighet för tjänster. Enligt artikel 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan kallat EUF-fördraget, ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten. Av artikel 49 i EUF-fördraget framgår vidare att inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium, inklusive inskränkningar för sådana medborgare att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag, är förbjudna. Denna etableringsfrihet ska innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva bl.a. bolag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare. 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 i syfte att underlätta för tjänsteföretagen och deras fria

rörlighet. Det finns dessutom en outnyttjad potential för affärsverksamhet när det gäller tjänstemarknaden. Tjänstesektorn är idag en motor i den europeiska ekonomin som svarar för över 65 procent av EU:s samlade bruttonationalprodukt (BNP). Mot denna bakgrund och i syfte att bidra till utvecklingen av en verklig inre marknad för tjänster där både företag och konsumenter kan dra full nytta av de möjligheter som finns i tjänstesektorn antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

### 4.1.1 Vad behandlas i tjänstedirektivet?

Enligt artikel 57 i EUF-fördraget ska begreppet tjänster i fördragens mening anses innefatta prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital 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. Fri rörlighet för tjänster bygger, liksom etableringsfriheten, på principen om likabehandling.

Tjänstedirektivets syfte anges i *artikel 1*. Avsikten är att underlätta för företag att etablera sig och tillfälligt tillhandahålla tjänster på EU:s inre marknad, samtidigt som en hög kvalitet på tjänsterna bibehålls. Områden som t.ex. det straffrättsliga och arbetsrättsliga området ska inte påverkas av direktivets bestämmelser. Inte heller ska direktivet påverka medlemsstaternas frihet att i enlighet med unionsrätten definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och hur dessa tjänster bör organiseras och finansieras.

*Artikel 2* behandlar direktivets tillämpningsområde. Direktivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i Europeiska unionen. Enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) omfattar den inre marknaden även de tre EES-staterna Island, Liechtenstein och Norge. Utifrån de undantag som anges i artikeln framgår motsatsvis att bl.a. följande tjänsteverksamheter omfattas:

- 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 alltså uttryckligen från direktivets tillämpningsområde (*artikel 2.2-2.3*). 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. Vidare innebär undantaget för s.k. icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse att t.ex. offentligfinansierade utbildningstjänster inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

I *artikel 4* definieras en rad begrepp. Med *tjänsteleverantör* avses en fysisk person som är medborgare i en av EU:s medlemsstater eller en juridisk person enligt artikel 54 i EUF-fördraget och som är etablerad i en medlemsstat och som erbjuder eller tillhandahåller en tjänst. *Krav* definieras som skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler från yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit som ett led i utövandet av sitt rättsliga oberoende. Alla organ eller instanser som i en medlemsstat har till uppgift att kontrollera eller reglera tjänsteverksamheter, särskilt administrativa myndigheter, inbegripet domstolar som agerar som sådana, yrkesorganisationer eller de yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer som inom ramen för sitt rättsliga oberoende kollektivt reglerar möjligheten att få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet, definieras som *behörig myndighet*.

En viktig utgångspunkt i tjänstedirektivet är att säkerställa att tjänsteleverantörer på ett enklare sätt ska kunna utnyttja de allmänna principerna om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänsteverksamhet. Bestämmelserna om etableringsfrihet i *artiklarna 9–15* reglerar i vilka fall medlemsstaterna får kräva tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet samt villkor och varaktighet för sådana tillstånd. Bl.a anges att tillståndsförfaranden ska grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning. I *artikel 14* anges en lista över otillåtna krav som inte får ställas i förhållande till en tjänsteleverantör och i *artikel 15* behandlas sådana nationella krav som ska utvärderas av medlemsstaterna. När det vidare gäller gränsöverskridande tjänsteverksamhet som utförs tillfälligt följer det av *artikel 16* en rätt att på tillfällig basis tillhandahålla tjänster över gränserna i en annan medlemsstat än den där tjänsteleverantören är etablerad. Principen innebär att medlemsstaten där tjänsten tillhandahålls ska garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium. Eventuella krav som ändå ställs i förhållande till utländska tjänsteleverantörer måste uppfylla principen om icke-diskriminering, vara motiverade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för folkhälsan eller miljöskydd samt vara proportionerliga. I *artikel 17* nämns några ytterligare tjänsteverksamheter som dock undantas från denna princip. 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. Om så är fallet omfattas dessa tjänsteverksamheter i regel av tjänstedirektivets bestämmelser.

Medlemsstaterna ska 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.

### **4.1.2 Genomförandet i svensk rätt**

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 normer (mål C-26/62, Van Gend en Loos, REG 1963, s. 1, svensk specialutgåva, volym 1, s. 161) och att åsidosätta nationella regler som strider mot EU-rätten (prop. 1993/1994:114 och prop. 1994/95:19). Kommuner omfattas också av EU-rätten på samma sätt som en regional eller statlig myndighet.

Tjänstedirektivet genomförs i svensk rätt genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden och förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. Inför genomförandet av tjänstedirektivet gjordes en omfattande regelinventering av de 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. I de fall bestämmelser har ansetts omfattas av direktivet, har departementen utvecklat varför dessa bedömts vara förenliga respektive oförenliga med direktivet. I de sistnämnda fallen har den aktuella bestämmelsen anpassats för att stå i överensstämmelse med tjänstedirektivet. 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-förvaltningsportal ([www.verksam.se/eugo](http://www.verksam.se/eugo)) 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.

Kommerskollegium har också, som regeringens expertmyndighet för inre marknadsfrågor, fått ansvaret för det elektroniska informations-systemet 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.

## 4.2 Vad innebär skyldigheten enligt tjänstedirektivet att anmäla krav?

I *artiklarna 15.7 och 39.5 andra stycket* i tjänstedirektivet finns bestämmelser om en skyldighet att anmäla författningsförslag och krav till kommissionen när dessa faller inom direktivets tillämpningsområde och omfattas av anmälningsplikt. Denna skyldighet 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. På så sätt förebyggs eventuella oförenligheter genom att nya regler aviseras på förhand och andra medlemsstater och kommissionen har möjlighet att reagera mot regler som kan komma att försvåra tjänstehandeln. Ett sådant förfarande bedöms öka den rättsliga öppenheten och förutsägbarheten för tjänsteföretagare.

Anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet aktualiseras vid förslag som innehåller krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänst i direktivets mening. Enligt *skäl 9* i direktivet avses med detta bestämmelser som särskilt reglerar eller särskilt påverkar tjänsteverksamheten. Anmälningsplikten tar således inte sikte på sådana bestämmelser som exempelvis vägtrafikbestämmelser eller byggstandarder vilka gäller lika för alla, dvs. som måste 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 bestämmelser (*artiklarna 1–3 och 17*) och som då inte heller omfattas av anmälningsskyldigheten.

Rent praktiskt går det till så att medlemsstaternas myndigheter översänder alla anmälningsskyldiga 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. När det gäller förslag som rör den fria etableringsrätten ska kommissionen inom tre månader från mottagandet av författningsförslag 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. Till skillnad från vad som gäller på varuområdet får de anmälda reglerna antas utan att kommissionens reaktion på anmälan måste avvaktas.

Om ett förslag 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 i tjänstedirektivet. Anmälningarna enligt artikel 39.5 kommer att ligga till grund för årliga analyser och riktlinjer när det gäller tillämpningen av aktuella bestämmelser inom ramen för tjänstedirektivet.

#### **4.2.1 Anmälningsskyldighet vid nyetablering eller tillfälligt tjänsteutövande**

##### *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 maximiavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa
- h) Skyldighet för tjänsteleverantören att vid sidan av sin tjänst tillhandahålla andra specifika tjänster.

#### *Anmälningsskyldighet vid tillfälligt tillhandahållande av tjänster*

När det gäller tillfälligt tillhandahållande av tjänster över gränserna omfattar anmälningsskyldigheten inte sådana tjänster och områden som anges i *artikel 17* i direktivet, t.ex. vissa tjänster inom post- och elsektorn, avfallshantering och verksamhet som består i rättslig indrivning av fordringar.

### **4.2.2 Genomförandet av anmälningsskyldigheten i svensk rätt**

Anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivet har genomförts i förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. Enligt 2 § i förordningen ska en statlig behörig myndighet som avser att fatta beslut om krav som avses i artiklarna 15.7 och 39.5 andra stycket i tjänstedirektivet anmäla förslaget till Kommerskollegium och ange skälen till kraven. Kommerskollegium ska sedan anmäla förslagen till kommissionen. När det gäller förslag till lag eller förordning beslutar Regeringskansliet om anmälan till Kommerskollegium.

Någon särskild anmälningsskyldighet när det gäller kommuner har alltså inte införts. I propositionen Genomförande av tjänstedirektivet (prop. 2008/09:187 s. 72) konstaterade dock regeringen att direktivets bestämmelser gäller oavsett om kraven ställs på statlig eller kommunal nivå och att det följer av Sveriges skyldigheter enligt tjänstedirektivet att även kommuner måste verka för att direktivets krav får genomslag i Sverige. Beslutsfattande funktioner ska därför säkerställa att direktivet efterlevs. Avslutningsvis hänvisade regeringen till den av Sveriges Kommuner och Landsting inledda, men vid tiden för genomförandet inte avslutade, inventering av de cirkulär och underlag för lokala bedömningar som skickats ut till kommunerna samt en påbörjad översyn av de mallar som används. Ytterligare regelinventering på detta område behövde således göras.

Enligt 20 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de informationsförfaranden som följer av det svenska medlemskapet i EU. När det gäller anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivets bestämmelser gäller istället enligt 2 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden att Regeringskansliet eller den behöriga myndigheten uppdrar till Kommerskollegium att i sin tur anmäla förslaget till kommissionen. Kommerskollegium anmäler därefter förslaget till kommissionen enligt en särskild mall som tillhandahålls av kommissionen.

När anmälan ska skickas via Kommerskollegium uppdrar berört departement eller statlig myndighet 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. Ingen översättning krävs utan anmälningarna av författningsförslag, innehåll samt motivering görs på svenska.

Enligt 3 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden är Kommerskollegium skyldigt att underrätta Regeringskansliet och Tillväxtverket om svenska anmälningar. Att också Tillväxtverket underrättas syftar till att underlätta uppdatering av information till den gemensamma kontaktpunkten. För att tjänstetillhandahållare från andra EU-länder 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. Kommerskollegium är skyldigt att, så snart som möjligt, underrätta Regeringskansliet, Tillväxtverket och den behöriga myndigheten om beslut som fattats av kommissionen i fråga om svenska anmälningar. Kommerskollegium ska också snarast underrätta Regeringskansliet om alla beslut från kommissionen som rör andra medlemsstaters anmälningar.

## 4.3 Kommunal normgivning

### *Delegation på det kommunala området*

Rätten att besluta rättsregler, dvs. normgivningsmakten, tillkommer enligt regeringsformen (RF) riksdagen. Även regeringen har en rätt att med stöd av RF besluta vissa föreskrifter. Normgivningsmakten är därför i huvudsak delad mellan riksdagen och regeringen. Genom delegation av normgivningsmakten kan även bl.a. kommuner och landsting besluta föreskrifter.

Reglerna om fördelningen av normgivningsmakten återfinns huvudsakligen i 8 kap. RF. Genom ändringar i RF den 1 januari 2011 har bl.a. bestämmelserna om normgivningsmakten moderniserats (prop. 2009/10:80 s. 216 f.). Utgångspunkten för delegation ändrades så att RF numera anger inom vilka ämnesområden delegering inte får ske, i stället för inom vilka områden delegation får ske. Regeringen konstaterade i det sammanhanget att även om förslaget inte var avsett att medföra någon ändring i sak, innebär det dock en viss utökning av möjligheterna till delegation på det kommunala området (nämnda prop. s. 222). Även riksdagens möjligheter att delegera föreskriftsmakt utökades på så sätt att

en kommun kan bemyndigas att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen (nämnda prop. s. 225). Prop. 2012/13:157

### *Särskilda områden med kommunal normgivningsmakt*

Kommunal normgivning återfinns inom flera områden som miljö- och hälsoskydd, trafik, allmän ordning och säkerhet. Bestämmelserna berör enskilda och är ofta straffsanktionerade genom att överträdelser kan bestraffas enligt bestämmelser i de huvudförfattningar i vilka bemyndigandena att meddela föreskrifter finns.

På miljö- och hälsoskyddsområdet finns det ett antal bemyndiganden till kommunerna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det rör bl.a. djurhållning, tomgångskörning, spridande av gödsel inom eller intill område med detaljplan, inrättande av annat slag av toalett än vattentoalett, hantering av mjölk, skydd för vissa vattentäkter, tillfälliga eldningsförbud, luftvärmepumpar och camping.

För trafiken utfärdar kommunerna med stöd av 10 kap. trafikförordningen (1998:1276) lokala trafikföreskrifter. Vidare finns i terrängkörningsförordningen (1978:594) bemyndiganden för kommunerna att reglera vissa former av terrängkörning. Om luftföroreningarna i en kommun innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där kan enligt lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud kommunen, efter regeringens bemyndigande, meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar.

På ordnings- och säkerhetsområdet har kommunerna genom förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) getts rätt att meddela lokala ordningsföreskrifter och att föreskriva att vissa platser ska anses som offentliga vid tillämpningen av bestämmelser i ordningslagen och de lokala ordningsföreskrifterna. Inom räddningstjänstområdet kan kommunerna enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor meddela föreskrifter om bl.a. sotning och eldning.

### *Kommunala taxor*

Enligt 8 kap. 3 b § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.

De avgifter som kommunerna och landstingen tar ut är av skiftande slag. Flertalet avgifter som renhållnings-, sotnings-, bygglovs- och va-avgifter är sådana som enskilda är skyldiga att betala, dvs. betungande avgifter som föreskrivits med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 RF. För sådana tjänster kan kommunerna med stöd av ett rättsligt monopol inte bara tvinga enskilda att ta tjänsten i anspråk utan också att betala en avgift för den. Sådana taxor som fastställs i föreskrifter är att anse som rättsliga normer. Föreskrifter om avgifter kan bl.a. fattas med stöd av 27 kap. miljöbalken eller förordningen (1998:903) om avgifter för provning enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning, för att nämna några författningar.

Andra offentligrättsliga avgifter förekommer bl.a. inom hälso- och sjukvårdsområdet samt inom socialtjänsten. Här är det främst fråga om

sådana tjänster som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, som enskilda frivilligt kan ta i anspråk, och där det uppkommer en skyldighet att betala en avgift för tjänsten. Taxor som meddelas för dessa avgifter är generella och bindande för enskilda. I den meningen anses de också som föreskrifter.

Däremot anses det pris som enskilda betalar för t.ex. el-, gas-, badhus- och museavgifter vara privaträttsliga. Taxor för prissättningen anses i dessa fall inte som normer enligt RF utan priset regleras genom avtalsvillkor i det enskilda fallet.

#### *Organisation, verksamhetsformer, befogenheter och åligganden i övrigt*

Enligt regleringen i 8 kap. 2 § första stycket RF ska grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. Enligt bestämmelsen meddelas också i lag föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Kommunallagen innehåller t.ex. bemyndiganden för kommunerna att besluta arbetsordningar och reglementen för kommunala organ som bl.a. fullmäktige och nämnder, samt en rad andra regleringar som styr den kommunala verksamheten (se Ds 1995:7, s. 16 f.).

#### *Övriga styrdokument på kommunal nivå*

Utöver den normgivning som fattats efter uttryckliga bemyndiganden i författning, flertalet taxebestämmelser och vissa organisatoriska bestämmelser, tar kommunerna och landstingen fram andra typer av styrdokument för det egna arbetet och för kommunmedlemmarna. Det kan röra sig om instruktioner för de förvaltningar som lyder under nämnderna och för deras tjänstemän samt policydokument och riktlinjer. Dessa är inte att anse som rättsliga normer.

## 4.4 Regelinventering på det kommunala området

Som angetts i avsnitt 4.1.2 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 en genomgång av de författningar som där granskats återfinns ett antal författningar som innehåller bemyndiganden för kommuner att meddela vissa föreskrifter. Även om vissa av författningarna sedan dess har ändrats eller upphävts, visar regelinventeringen att såväl statliga som kommunala myndigheter ska betraktas som behöriga tillstånds- och tillsynsmyndigheter under tjänstedirektivets tillämpningsområde.

Utöver Regeringskansliets kartläggning initierades under 2009 ett pilotprojekt av Sveriges kommuner och landsting (SKL), som syftade till att vara ett stöd för kommunerna i deras arbete med att inventera sina regler i förhållande till tjänstedirektivet. Ett antal kommuner har utfört regelinventeringar som visar att kommunala förfaranden kan omfattas av tjänstedirektivet och lagen om tjänster på den inre marknaden. Även Kommerskollegiums vägledning för kommunernas regelöversyn utifrån

tjänstedirektivets bestämmelser har pekat på ett antal kommunala förfaranden som berörs.

Regeringskansliets- och kommunernas inventering utgör tillsammans med Kommerskollegiums vägledning ett led i att stärka medvetenheten om tjänstedirektivets bestämmelser men kan också tjäna som ett tolkningsstöd avseende tillämpningen av de föreskrifter som genomför tjänstedirektivet. Dessa tre genomlysningar har vidare uppmärksammat ett antal kommunala förfaranden, där krav på tjänsteutövare kan förekomma. Det bör dock framhållas att kommunerna i sin enskilda regelöversyn kan komma att upptäcka ytterligare förfaranden som omfattas av direktivets bestämmelser.

Att begära att ett företag ska ansöka om tillstånd är en av de vanligaste formaliteterna som tillämpas på tjänsteföretag inom EU. Sådana krav utgör en egentlig begränsning av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster. Det är därför angeläget att från kommunernas sida ytterligare 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 kommunal myndighet för att erhålla ett beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet omfattas. Det kan handla om situationer där t.ex. krav ställs på anmälan av försäljning av tobaksvaror eller av bassängbad.

Nedan följer ett icke uttömmande antal exempel på i sammanhanget relevanta kommunala förfaranden som identifierats vid de genomförda regelinventeringarna, där kommuner är tillståndsgivare eller registreringsmyndighet.

- Ansökan om bygglov, rivningslov, marklov
- 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
- Anmälan om registrering/godkännande av livsmedelsanläggning
- 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 upplåtna åt allmänheten eller annars används av många
- Ansökan för bedrivande av fristående förskola eller fritidshem

Bland ovanstående identifierade tillstånds- och anmälningsförfaranden återfinns områden där kommunerna även har normgivningsbemyndiganden och alltså kan utfärda kommunala föreskrifter. Ytterligare exempel på kommunal normgivning framgår av avsnitt 4.3.

## 5 Anmälningsskyldighet för kommunerna

**Regeringens förslag:** Det införs en bestämmelse i lagen om tjänster på den inre marknaden som tydliggör kommuners skyldighet att anmäla förslag till vissa 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.

**Regeringens bedömning:** Kommunal föreskrifter som innehåller krav som avser 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. Kommerskollegium ska också bistå kommunala myndigheter med rådgivning kring anmälningsförfarandet.

**Promemorians förslag** överensstämmer i sak med regeringens förslag och, med viss justering vad avser rutinerna för hanteringen av anmälningar, även med regeringens bedömning. I promemorian föreslås dock en annan utformning av den nya bestämmelsen.

**Remissinstanser:** Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), Länsstyrelserna i Uppsala, Västernorrlands och Kronobergs län, Stockholms Universitet, Bolagsverket, Tillväxtverket, Stockholms stad, Nacka kommun, Göteborgs kommun, Skellefteå kommun, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Näringslivets Regelnämnd (NNR), Almega, Näringspunkten Sverige AB, Visita Svensk besöksnäring och VVS Företagen tillstyrker eller är positiva till förslaget.

Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Malmö, Marknadsdomstolen, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Konsumentverket, Datainspektionen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Örebro och Dalarnas län, Statskontoret, Boverket, Ekonomistyrningsverket, Lotteriinspektionen, Kammarkollegiet, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Karlskrona kommun, Falkenbergs kommun, Örebro kommun, Sveriges advokatsamfund, Riksbyggen och Bostadsrätterna har ingen erinran mot förslaget.

SIEPS, Bolagsverket, Tillväxtverket, Länsstyrelsen i Uppsala län, Falkenbergs, Göteborgs, Nacka, Stockholms och Örebro kommun,

*Almega, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, NNR och VVS Företagen* välkomnar bl.a. en öppen inre marknad med fri rörlighet för tjänster. De anför att det är en naturlig följd av tjänstedirektivet att anmälnings-skyldigheten även ska omfatta kommunala föreskrifter, vilket kommer att leda till en ökad förutsägbarhet för såväl nationella som utländska tjänsteföretag, som vill etablera sig lokalt. Därutöver påpekar *SIEPS* också att EU-rättens betydelse på kommunal nivå i Sverige inte bör underskattas och pekar på att EU-rättsliga frågeställningar dyker upp i samtliga av landets 290 kommuner. Enligt en undersökning (EU i lokalpolitiken 2010) av SKL påverkas 60 procent av punkterna på en dagordning från kommunfullmäktige av EU. *Tillväxtverket*, som har i uppdrag att tillhandahålla elektronisk information om tillstånd och liknande från kommuner på webbplatsen [verksamt.se](http://verksamt.se), anför att förslaget dessutom skulle innebära en förenkling i verkets arbete med att säkerställa att den informationen alltid är korrekt och uppdaterad. *Stockholms universitet* understryker vikten av att anmälningsplikten begränsas till föreskrifter. *Örebro kommun* tolkar inte förslaget som att det innebär några nya krav på innehållet i föreskrifterna, utan som att anmälningskyldigheten snarast får ses som en administrativ rutin, med hänsyn till att kommunerna redan idag är bundna av tjänstedirektivets bärande principer vid utfärdandet av föreskrifter. *NNR* anser att förslaget är positivt eftersom förslaget tolkas som att kommunerna kommer att få fortsatt stöd i sitt arbete för att tjänstedirektivets principer ska tillämpas fullt ut även vid kommunal regelgivning. *VVS Företagen* anser att förslaget är bra eftersom det förmår kommunerna att tänka på hur föreskrifter påverkar konkurrensen och den inre marknaden.

*Kansliet för humaniora och samhällsvetenskap vid Uppsala universitet, Gotlands kommun, Haninge kommun, Jönköpings kommun, Malmö kommun, Kiruna kommun och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* avstyrker förslaget. *Jönköpings* och *Malmö kommuner* samt *SKL* anför i huvudsak följande. Tjänstedirektivet kräver visserligen att medlemsstaten anmäler nya bestämmelser som kan komma i konflikt med direktivet, men enligt direktivtexten finns det inte någon skyldighet för den lokala eller regionala nivån att på egen hand ta sådant ansvar i förhållande till kommissionen. Remissinstanserna motsätter sig även att förslaget ska leda till en ny generell genomlysning av befintliga tillståndsförfaranden, med hänsyn till att den regelinventering som gjordes i samband med att tjänstedirektivet genomfördes visade att inte särskilt många krav på kommunal nivå var oförenliga med direktivet. En ny inventering framstår därför som omotiverad och oproportionerlig. Vidare, om anmälningskyldigheten ska gälla alla eventuella stöddokument som används inom ramen för en kommuns handläggning, kommer förslaget om normgivningsbemyndigande för regeringen att få långtgående och oacceptabla följder för den kommunala självstyrelsen. Även *Kiruna kommun* och *Uppsala universitet* anser att förslaget kan innebära ett oproportionerligt ingrepp i det kommunala självstyret. Uppsala universitet tillägger att det är oklart av förslaget hur den materiella bedömningen av föreskrifterna ska gå till och att förslaget i vissa delar lider av brist på analys. Det kommunala självstyret i förhållande till EU-rätten är en komplex fråga som sannolikt kräver en anpassning av det svenska systemet för att möjliggöra överprövning av

Prop. 2012/13:157 kommunala beslut. Tillsammans har *Jönköpings, Malmö* och *Kiruna kommuner* samt *Uppsala universitet* uppfattat promemorian som att anmälningsskyldigheten inte inskränker sig till de kommunala föreskrifterna, varför förslaget är alltför långtgående när det gäller vilka dokument som omfattas av anmälningsskyldigheten. *Gotlands* och *Haninge kommuner* anser att föreskriftsbegreppet behöver belysas ytterligare och att avgränsningen av vilka föreskrifter som ska omfattas av lagen bör göras så tydlig som möjligt. Enligt *Kommerskollegium* förekommer fler de facto bindande krav i andra kommunala dokument än i föreskrifter. *Kommerskollegium* anser därför att det mot bakgrund av EU-domstolens praxis och för att uppfylla syftet med tjänstedirektivets anmälningsskyldighet bör klargöras att samtliga krav i föreskrifter eller i dokument med motsvarande verkan ska anmälas. Bestämmelsen riskerar annars att bli otydlig för kommunerna. *Gotlands kommun* ifrågasätter även behovet av den föreslagna regleringen med hänsyn till att kraven på rättssäkerhet redan har tillgodosetts genom att kommunala föreskrifter grundar sig på normgivningsbemyndiganden, samt genom möjligheterna till laglighetsprövning och lagprövning. *Kiruna kommun* anser att kravet på lagstöd för kommunal normgivning i förening med anmälningsplikt innebär en ”dubbel kontroll” vilket inte står i rimlig proportion till det problem som förslaget avser att reglera.

*Malmö kommun* anser vidare att det råder viss oklarhet och efterlyser ett särskilt förtydligande vad gäller föreskrifter på området för taxor, torghandel och detaljplaner. *Boverket* påpekar att det varken i plan- och bygglagen (2010:900) eller plan- och byggförordningen (2011:338) ges något bemyndigande till kommunerna att meddela föreskrifter som innehåller krav som kan påverka tillträdet till eller utövandet av en tjänst i EU:s tjänstedirektiv.

När det gäller *Kommerskollegiums* ansvar för att hantera kommunernas anmälningar ställer sig alla remissinstanser som yttrat sig, med undantag för *Malmö kommun*, positiva till såväl ansvaret för att ta emot anmälningar som till *Kommerskollegiums* funktion som rådgivare. *SIEPS* instämmer i att *Kommerskollegium* har bäst förutsättningar att avgöra om det föreligger anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet. Funktionen som rådgivare och expertstöd vid införande av kommunala föreskrifter kan dock bli betungande för en enda myndighet. *SIEPS* föreslår därför, med hänsyn till att möjligheten att involvera länsstyrelserna nämndes i Inremarknadsutredningen (SOU 2009:71), att det vid sidan av *Kommerskollegiums* övergripande ansvar vore ändamålsenligt att på sikt involvera länsstyrelserna i den kommunala tillämpningen av EU:s regler. *Kommerskollegium* påminner om den nya förändring av anmälningsförfarandet som kommer att inträffa i samband med att tjänstedirektivsanmälningarna fr.o.m. maj 2013 kommer att hanteras genom kommunikationsverktyget Internal Market Information system (IMI). Kommunerna bör därför inte, som föreslås i promemorian, omfattas av samma anmälningsförfarande som statliga myndigheter. *Kommerskollegiums* uppfattning är att kommunerna inte kommer att anmäla så många krav att registrering i IMI kan motiveras. Därför föreslår *Kommerskollegium* att kommunerna inledningsvis inte registreras i IMI, likt de statliga myndigheterna, utan att *Kommerskollegium* fortsättningsvis anmäler kommunernas föreskrifter i

IMI åt dem. Enligt *Falkenbergs kommun* är det sannolikt avgörande för effekten av lagstiftningen att Kommerskollegium, eller den statliga myndighet som åläggs handlägga anmälningar av föreskrifter, också utvecklar enkla administrativa rutiner som gör det möjligt för alla kommuner att leva upp till tjänstedirektivets intentioner och som inte är alltför avgörande av kommunens administrativa kapacitet.

*Malmö kommun* anser att det med hänsyn till Kommerskollegiums allmänna uppdrag samt till den erfarenhet miljöförvaltningen i kommunen haft av en kontakt med Kommerskollegium kan ifrågasättas om endast nämnda myndighet, och inte också andra berörda statliga myndigheter, ska vägleda kommunerna om vilket utrymme det finns för att skydda t.ex. människors hälsa eller vilka tvingande miljö- eller hälsoskyddsskäl som kan åberopas. I det specifika ärendet framförde Kommerskollegium, med hänvisning till den fria rörligheten för varor, synpunkter på ett av Malmö kommun utarbetat informationsblad till skydd för människors hälsa. Enligt Malmö kommun är det vidare inte rimligt att kommunerna ska stå ensamma i att beskriva behoven av en inskränkning med åberopande av allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd gentemot en myndighet som endast har att verka för fri handel. De statliga myndigheterna som har till uppgift att verka för miljö- och hälsoskyddet borde därför få ett uttryckligt uppdrag att vägleda och stödja kommunerna i dessa anmälningsärenden.

*Jönköpings* och *Malmö kommuner* tillsammans med *SKL*, och till viss del *Kiruna kommun*, har avslutningsvis avstyrkt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter. Skälet för detta anges vara att den statliga nivån därmed ges inflytande över ställningstaganden som rör den kommunala självstyrelsen och förslaget till föreskriftsmakt får därför långtgående och oacceptabla följder för den kommunala självstyrelsen.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

*Ny bestämmelse som tydliggör kommunernas anmälningskyldighet enligt tjänstedirektivet*

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 (se bl.a. mål C-103/88, *Fratelli Costanzo mot Milano kommun*, REG 1989 s. 01839, p. 30–33, och mål C-243/09, *Günter Fuß mot Stadt Halle*, REG 2010 s. I-09849, p. 61). 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, vilket gäller för alla typer av kommunala åtgärder. 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 anmälningskyldigheten enligt tjänstedirektivet.

I den s.k. Inre marknadsutredningen, SOU 2009:71, konstaterades att det för att det ska kunna råda förutsättningar för de svenska kommunernas utövande av sitt självstyre 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 självstyre i förhållande till EU-rätten synliggörs på ett mer 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.

Eftersom tjänstedirektivet kräver att vissa förslag till föreskrifter om sådana krav som faller inom direktivets tillämpningsområde ska anmälas bör också kommuner, mot bakgrund av vad som sagts ovan, 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. Regeringen delar följaktligen inte *Jönköpings* och *Malmö kommuners* samt *SKL:s* analys om att förslaget skulle gå längre än vad EU-rätten kräver. *Uppsala universitet* har framhållit att anmälningsskyldigheten utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen genom att en överprövning av kommunala beslut görs. Som *SIEPS* och *Örebro kommun* pekar på är kommunerna redan idag bundna av tjänstedirektivets bärande principer när kommuner tar fram föreskrifter. Förslaget berör varken befogenheter, delegation av kommunal normgivningsmakt eller avgränsningen av områden för kommunal normgivningsmakt, men innebär i förlängningen att en prövning/bedömning av kommissionen kan komma att ske när det gäller ett nytt eller ändrat kommunalt krav. Som redovisats under avsnitt 4.2 kan det inträffa att kommissionen återkommer med en slutsats om att det anmälda förslaget bedöms strida mot tjänstedirektivets bestämmelser. I ett sådant fall har den beslutande myndigheten, dvs. kommunen i fråga, att bedöma hur den avser att hantera förslaget så att det anpassas till tjänstedirektivets bestämmelser i ljuset av erhållna kommentarer. Detta innebär att det inte är fråga om en ”överprövning” från någon statlig svensk myndighets sida. Inte heller innebär förslaget, såsom uppfattats av *Jönköpings* och *Malmö kommuner* tillsammans med *SKL*, något krav på en ny generell genomlysning eller regelinventering på kommunal nivå.

*Gotlands kommun*, och i viss mån *Kiruna kommun*, anför att laglighetsprövning tillsammans med lagprövning tillgodoser behovet av att säkerställa kommunala föreskrifters förenlighet med unionsrätten och att en ny bestämmelse om anmälningsskyldighet inte behöver införas. Laglighetsprövning förekommer inom ramen för kommunalbesvärsinstitutet. Genom detta besvärsinstitut kan kommunala normbeslut, t.ex. beslut om att anta lokala föreskrifter, överklagas. I en sådan process prövas lagligheten av det kommunala beslutet och mynnar ut i att beslutet antingen godkänns eller upphävs. Enligt kommunallagen (1991:900) har samtliga medlemmar av kommunen rätt att anföra kommunalbesvär (10 kap. 1 §). Ett företag från ett annat EU/ EES-land,

vars verksamhet hindrats till följd av en kommunal föreskrift som strider mot tjänstedirektivet, skulle därmed aldrig kunna komma i åtnjutande av detta besvärsinstitut. Vidare innebär den normprövningsrätt som följer av 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF att, om en domstol eller ett offentligt organ finner att en viss föreskrift strider mot överordnad författning, föreskriften inte får tillämpas. Detta innebär att författningen granskas av en domstol, förvaltningsmyndighet eller annat offentligt organ i direkt förbindelse med att en viss föreskrift ska tillämpas i det enskilda fallet. Även om såväl kommunalbesvärsinstitutet och den konkreta lagprövningen har till syfte att pröva om ett kommunalt beslut till sin form och innehåll är lagligt så är detta en prövning som sker först efter att en eventuell föreskrift har antagits och eventuellt börjat tillämpas. En sådan ordning bedöms inte uppfylla det krav på förhandsgranskning av planerade föreskrifter, närmast att likna vid en europeisk remissrunda, som tjänstedirektivet uppställer. Mot denna bakgrund kan, enligt regeringens mening, inte dessa båda kontrollsystem anses vara lämpliga alternativ till en anmälningsskyldighet. Det bör därtill understrykas att tjänstedirektivets anmälningsskyldighet är ett särskilt förfarande som till sitt syfte och karaktär inte nödvändigtvis sammanfaller med nämnda kontrollsystem. Även krav som är förenliga med tjänstedirektivets bestämmelser och EU-rätten i övrigt ska anmälas i syfte att främja en ökad förutsägbarhet och öppenhet mellan medlemsstaternas regelverk, medan kommunalbesvärsinstitutet och lagprövningen enbart tar sikte på bestämmelsernas förenlighet med överordnad författning.

När det gäller bestämmelsens utformning har *Lagrådet* noterat att den anmälningsskyldighet som gäller i fråga om förslag till föreskrifter från statliga myndigheter inte till någon del regleras i lagen utan endast i förordningen. I lagen finns emellertid bestämmelser som gäller för ”behöriga myndigheter”. Med behörig myndighet avses i lagen både statliga och kommunala myndigheter. Enligt *Lagrådet* kan det diskuteras om inte regleringen för hela den offentliga sektorn på detta område skulle bli tydligare om även anmälningsskyldigheten för behöriga myndigheter, såväl statliga som kommunala, reglerades på ett likartat sätt, dvs. i lagen.

Rätten att meddela föreskrifter om statliga myndigheters anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet faller inom regeringens kompetensområde. Skyldigheten för de statliga myndigheterna bör regleras så att det ger utrymme för regeringen att snabbt anpassa den närmare hanteringen, t.ex. i förhållande till den planerade användningen av IMI-systemet i anmälningsförfarandet, vars närmare utformning ännu inte står klar. Regeringen finner därför att anmälningsskyldigheten för de statliga myndigheterna även i fortsättningen bör regleras på förordningsnivå.

#### *Endast kommunala föreskrifter omfattas av anmälningsskyldigheten*

*Jönköpings, Kiruna och Malmö kommuner* samt *SKL* har uppfattat promemorians förslag som att även övriga former av styrdokument, utöver föreskrifter, skulle omfattas av den föreslagna anmälningsskyldigheten, och bedömer att en sådan förpliktelse sannolikt skulle gå längre än vad EU-rätten kräver. Regeringen har dock ingen sådan avsikt med förslaget.

Anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet aktualiseras vid förslag som innehåller krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänst i direktivets mening. De krav som ställs på tjänsteföretagaren förutsätts alltså ha en rättsverkan för den enskilde och vara bindande. Anmälningsskyldigheten enligt tjänstedirektivet berör därmed endast förslag till sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF. I nämnda kapitel behandlas 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.

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. Dessa dokument syftar i allmänhet till att ge tolkningsstöd till eller att förtydliga hur en föreskrift bör tillämpas. Enligt *Kommerskollegium* förekommer fler krav som de facto är bindande i sådana kommunala dokument än krav som förekommer i föreskrifter. För att uppfylla syftet med anmälningsskyldigheten bör det, enligt myndigheten, klargöras att anmälningsskyldigheten ska omfatta krav i såväl föreskrifter som i dokument med motsvarande verkan som föreskrifter.

Den typ av styrdokument som det nu är fråga om kan i princip inte uppstå på egen hand utan har i regel sin grund i en kommunal föreskrift. Samtliga former av understödande dokument måste därför ytterst betraktas som ett utflöde av en föreskrift som utfärdats med stöd av ett delegerat normgivningsbemyndigande i en kommunal angelägenhet. Eftersom dessa stöddokument till sin natur inte är rättsligt bindande och därmed inte har någon egentlig rättsverkan blir de följaktligen inte heller föreskrifter i RF:s mening. Regeringen delar därför inte *Kommerskollegiums* uppfattning utan instämmer i stället i *Stockholms universitets* bedömning att den föreslagna lagstadgade anmälningsskyldigheten bör begränsas till kommunala föreskrifter. En sådan tolkning vinner även stöd i den uttryckliga formuleringen i artikel 15.7 som föreskriver att alla förslag till nya lagar och författningar ska anmälas till kommissionen, vilket därmed även bör gälla för de i artikel 39.5 angivna fallen.

Införandet av en anmälningsskyldighet för styrningsdokument skulle enligt regeringens mening inte heller lösa problemet med förekomsten av eventuella krav i styrdokument som i praktiken, om än felaktigt, tillämpas på ett sätt som ger bindande effekt. Att dokument som anmäls har författningsstöd och tillmäts rättsverkan torde utgöra centrala förutsättningar för att en granskning av kommissionen överhuvudtaget ska aktualiseras.

Även om regeringens avsikt alltså inte är att föreslå en anmälningsskyldighet som omfattar andra kommunala dokument än just föreskrifter så instämmer regeringen i *Kommerskollegiums* påpekande om att det i styrdokument och generella kommunala direktiv kan förekomma krav som påverkar tillträdet till och/ eller utövandet av tjänsteverksamhet. Resultaten från de genomförda pilotprojekten och *Kommerskollegiums* analyser pekar i samma riktning. Trots att dessa dokument varken är formellt bindande till sin karaktär eller kan likställas med föreskrifter så måste dessa likväl överensstämma med EU-rätten.

*Boverket, Gotlands, Haninge och Malmö kommuner* har i sina svar efterlyst klargöranden av tillämpningsområdet för den föreslagna regleringen, dvs. vad som ska anses utgöra en föreskrift i sammanhanget och bl.a. särskilt angett plan- och byggområdet, taxor och torghandel som exempel på oklara områden. Regeringen vill med anledning av detta göra följande förtydliganden.

Den föreslagna bestämmelsen är avsedd att täcka alla former av kommunala föreskrifter som kommunerna beslutar. Detta innebär att de föreskrifter som kommunerna meddelar med stöd av bemyndiganden enligt 8 kap. 9 och 10 §§ RF omfattas av regleringen. Med hänsyn till hur anmälningsskyldigheten är utformad i direktivtexten bedömer regeringen att det inte vore ändamålsenligt att i detta fall begränsa den föreslagna regleringen på så sätt att andra bindande generella föreskrifter för den kommunala verksamheten, som huvudsakligen beslutas enligt kommunallagen, inte skulle omfattas. Regleringen kommer därmed även att omfatta t.ex. taxor för prestationer som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla men den enskilde frivilligt tar i anspråk (SOU 2008:42 s. 24 f.). Även kommunala taxor för de betungande avgifterna hör till begreppet kommunala föreskrifter. Eftersom gränsdragningen mellan normgivning och beslut i enskilda fall emellertid inte alltid är enkel att dra, får det i varje enskilt fall övervägas om föreskrifterna innefattar normgivning eller om beslut endast avser ett enskilt fall.

Med anmälningsplikten enligt tjänstedirektivet avses bestämmelser som särskilt reglerar eller särskilt påverkar tjänsteverksamheten, se avsnitt 4.2. Den kommunala anmälningsplikten kan t.ex. handla om lokala ordningsföreskrifter som innebär begränsningar genom krav på visst avstånd mellan tjänsteleverantörers torgstånd i samband med torghandel, vilket skulle falla under punkten a) i artikel 15.2 i tjänstedirektivet och som då berör tjänsteföretagare som redan är etablerade eller avser att etablera sig i kommunen. När det gäller gränsöverskridande verksamhet som utförs i Sverige av tjänsteleverantörer på tillfällig basis kan dessa t.ex. påverkas av kommunala krav beträffande djurhållning, tillfälliga eldningsförbud och korvvagnsförsäljning.

*Boverket* påpekar att det varken i plan- och bygglagen (2010:900) eller i plan- och byggförordningen (2011:338) ges något bemyndigande till kommunerna att meddela föreskrifter som innehåller krav som kan påverka tillträdet till eller utövandet av en tjänst i EU:s tjänstedirektiv. Regeringen delar *Boverkets* uppfattning. Som tidigare konstaterats omfattas inte heller byggstandarder, som måste följas av alla oavsett företag eller enskilda medborgare, av tjänstedirektivets anmälningsplikt. Däremot kan själva bygglovsprocessen anses ha en närmare koppling till själva utövandet av tjänsteverksamheten på så sätt att den kan komma att påverka förutsättningarna för vad som krävs i form av iordningställande av lokal och utrustning för att kunna tillhandahålla tjänsten. I fallet med bygg- och entreprenadföretag kan bygglovsprocessen t.o.m. ha en direkt påverkan på företagets möjlighet att bedriva verksamhet då bygglov ofta utgör en förutsättning för att byggverksamheten överhuvudtaget ska komma igång. Som tidigare nämnts kan det konstateras att interna arbetsdokument som syftar till att underlätta handläggning av exempelvis bygglovsärenden är vanligt förekommande. Sådana handläggningsstöd

Prop. 2012/13:157 måste vara förenliga med EU-rätten och tjänstedirektivets bestämmelser, oaktat tjänstedirektivets anmälningsskyldighet. *Malmö kommun* efterfrågar ett klargörande av huruvida en detaljplan kan anses utgöra en kommunal föreskrift och om sådana detaljplaner är anmälningsskyldiga i förhållande till tjänstedirektivet. Som regeringen konstaterat i prop. 2011/12:149 s. 8 om bättre tillgång till kommunala föreskrifter kan det även på det specialreglerade området förekomma betydelsefulla styrdokument som formellt sett inte utgör föreskrifter eller normer. Detta gäller t.ex. översikts- och detaljplaner. Anmälningsskyldighet torde därför inte komma i fråga avseende detaljplaner.

#### *Anmälan av kommunala föreskrifter ska ske via Kommerskollegium*

Samtliga remissinstanser som uttalar sig i frågan tillstyrker att Kommerskollegium ges en samordnande roll i hanteringen av inkommande anmälningar från kommunerna.

Kommerskollegium har upparbetat rutiner och kompetens för att kunna hantera anmälningar från Sverige till kommissionen enligt tjänstedirektivet. Regeringen bedömer därför det mest ändamålsenligt med en ordning där kollegiet får ansvaret att hantera även anmälningar av förslag till kommunernas föreskrifter. En sådan ordning är tänkt att framgå av förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden.

Utgångspunkten är att anmälningsförfarandet för sådana förslag bör, så långt möjligt, motsvara det som redan idag gäller för statliga myndigheter. *Kommerskollegium* har i sitt remissvar emellertid påtalat att från och med maj 2013 kommer tjänstedirektivsanmälningarna att hanteras genom kommunikationsverktyget IMI. Medlemsstaterna kommer att ges möjlighet att registrera anmälande myndigheter från och med april 2013. De nationella myndigheterna kan då själva anmäla sina föreskrifter i IMI. Vidare införs möjligheten för medlemsstaten att ge den nationella IMI-samordnaren (NIMIC), som i Sverige är *Kommerskollegium*, befogenhet att godkänna eller avvisa de anmälningar som föreskrivande myndigheter infört i systemet. Efter att NIMIC godkänt dem blir de officiellt anmälda och tillgängliga för andra myndigheter i IMI. I enlighet med detta har *Kommerskollegium*, för svenskt vidkommande, ambitionen att registrera anmälande myndigheter i IMI, varefter de själva kommer kunna anmäla föreskrifterna i systemet. *Kommerskollegium* kommer därefter, i egenskap av NIMIC, kunna granska att anmälningarna formellt sett är korrekta och godkänna eller avvisa anmälningarna på formell grund.

*Kommerskollegium* föreställer sig nämnda förfarande för statliga myndigheter mot bakgrund av den mängd föreskrifter som anmäls på denna nivå. Bedömningen är att ett sådant förfarande skulle innebära en effektivisering. Vad gäller kommunerna bedömer *Kommerskollegium* emellertid att dessa inte kommer att anmäla så många krav att det motiverar registrering i IMI. Regeringen instämmer mot denna bakgrund i *Kommerskollegiums* förslag att kommunerna åtminstone inledningsvis inte bör registreras i IMI. Detta skulle innebära att *Kommerskollegium* även fortsättningsvis har uppgiften att ombesörja att kommunernas förslag till föreskrifter manuellt förs in i IMI-systemet och därigenom anmäls.

Alla remissinstanser som uttalar sig, med undantag för *Malmö kommun*, ser positivt på Kommerskollegiums roll som rådgivare. *SIEPS* har med hänvisning till Inre marknadsutredningen (SOU 2009:71) även föreslagit att det vore lämpligt att på sikt involvera länsstyrelserna i den kommunala tillämpningen av EU:s regler, åtminstone om frågan ses i ett vidare perspektiv. *Nacka kommun* ser gärna att regeringen även i andra myndigheters regleringsbrev fokuserar på ansvaret för den gemensamma marknaden och vikten av att myndigheterna samordnar sig.

Enligt förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium ska myndigheten arbeta för att stärka Sveriges och EU:s konkurrenskraft och tillväxt genom ökade handelsmöjligheter. Inom ansvarsområdet EU:s inre marknad ska myndigheten särskilt verka för ett enhetligt genomförande och en korrekt tillämpning av EU-rätten i Sverige. Myndigheten har enligt instruktionen ett särskilt uppdrag att informera myndigheter, näringslivet och allmänheten om EU:s inre marknad samt att hjälpa enskilda företag och privatpersoner som stöter på handelshinder och andra typer av problem med den fria rörligheten på den inre marknaden.

Utöver huvudansvaret för hanteringen av anmälningar till kommissionen enligt artikel 15.7 och 39.5 tjänstedirektivet har Kommerskollegium därtill getts ett övergripande ansvar för tjänstedirektivet i Sverige. I detta ligger bl.a. en central samordningsfunktion för den enligt tjänstedirektivet föreskrivna webbaserade kontaktpunkten med bemannad servicefunktion. 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.

*Kommerskollegium* instämmer i att det tillhör myndighetens roll som inre marknadsmyndighet att informera och stödja kommunerna i deras tillämpning av tjänstedirektivet och anmälningsförfarandet. Kommerskollegium har de senaste åren genomfört ett flertal informationsinsatser gentemot kommunerna avseende inre marknadsreglerna inklusive tjänstedirektivet. Myndigheten har även en servicefunktion dit kommunerna kan ringa med frågor om EU-rättens tillämpning och information om anmälningsförfarandet finns att tillgå på myndighetens webbplats. Kommerskollegium aviserar även fortsatt information genom dessa kanaler. Därtill kommer också den särskilda skriftliga vägledning som utarbetats för kommunernas regelöversyn i förhållande till tjänstedirektivet.

Med hänsyn till Kommerskollegiums tydliga uppdrag har myndigheten förvärvat en stor erfarenhet och kompetens på området. Därtill har myndigheten under de senaste åren särskilt inriktat sig mot den kommunala nivån för bistånd och rådgivning genom olika riktade insatser. Regeringen kan mot bakgrund av dessa satsningar och Kommerskollegiums tydliga uppdrag inte se någon lämpligare myndighet för den nu aktuella rådgivarrollen och finner inte heller något skäl till ytterligare åtgärder i detta sammanhang för att stärka

Prop. 2012/13:157 efterlevnaden av EU-rätten på kommunal nivå med hjälp av övriga statliga myndigheter.

Det bör dock, som svar på bl.a. Malmö kommuns synpunkter, tilläggas att det inte ska uppfattas som någon skyldighet att konsultera Kommerskollegium. Skillnaden i förhållande till övriga statliga myndigheter, ligger i att regeringen, när det gäller Kommerskollegium, har avsatt särskilda resurser för detta ändamål i kombination med ett klart uttalat uppdrag.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter*

*Jönköpings och Malmö kommuner* tillsammans med SKL, och till viss del *Kiruna kommun*, har avstyrkt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter. Skälet för detta anges vara att den statliga nivån därmed ges inflytande över ställningstaganden som rör den kommunala självstyrelsen och förslaget får därför långtgående och oacceptabla följder för den kommunala självstyrelsen.

Regeringen gör bedömningen att det i enlighet med reglerna för den kommunala självstyrelsen bör vara de kommunala myndigheterna som ska avgöra hur de vill organisera den praktiska hanteringen av anmälningsförfarandet och kontakterna med Kommerskollegium.

Det är inte lämpligt att i lag ange i detalj hur en anmälan ska gå till i praktiken. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör i stället ges möjlighet att t.ex. meddela föreskrifter om hur detta förfarande ska gå till rent administrativt. Förslaget till normgivningsbemyndigande är utformat på ett sådant sätt att det inskränker sig till själva anmälningsförfarandet. Det är alltså inte regeringens intention att reglera aspekter som rör kommunala föreskrifters innehåll eller som griper in i den kommunala normgivningen som sådan.

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 i princip samma förfaranden som gäller för de statliga myndigheterna. Därmed kommer den närmare innebörden av förfarandet när det gäller kommunerna att regleras i förordningen, alternativt i myndighetsföreskrifter. En sådan ordning ger flexibilitet och möjlighet till snabb anpassning, t.ex. med hänsyn till den planerade användningen av IMI-systemet i anmälningsförfarandet, vars närmare utformning ännu inte står klar. Enligt regeringens mening bör det därför i lag införas ett normgivningsbemyndigande.

*Falkenbergs kommun* anser att det sannolikt är avgörande för effekten av lagstiftningen att Kommerskollegium, eller den statliga myndighet som åläggs handlägga anmälningar av föreskrifter, också utvecklar sitt befintliga uppdrag i att bistå med att skapa enkla rutiner som gör det möjligt för alla kommuner att leva upp till tjänstedirektivets intentioner. En klar administrativ rutin, som inte är alltför avgörande av kommunernas administrativa kapacitet, är önsvärd. Regeringen delar denna uppfattning.

## 6 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Den nya bestämmelsen i lagen om tjänster på den inre marknaden ska träda i kraft den 1 januari 2014.

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås att lagändringen ska träda i kraft den 1 november 2013.

**Remissinstanserna:** *Jönköpings* och *Malmö kommuner* tillsammans med *SKL* anser att ikraftträdandet bör skjutas fram om förslaget läggs till grund för lagstiftning. Från ett antagande i riksdagen behövs en rimlig tid för att informera om den nya ordningen. Med tanke på att förslaget kräver ett brett arbete riktat till hela kommunsektorn är den föreslagna tidsramen alltför snäv.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen delar bedömningen att det kan behövas ytterligare tid för att informera kommunerna om den nya ordningen. En anpassning av datumet för ikraftträdande bör därför ske. Regeln om anmälningsskyldighet för kommunerna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2014.

## 7 Konsekvenser

**Regeringens 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.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Almega*, *NNR*, *Svensk Handel* och *Svenskt Näringsliv* ställer sig positiva till förslagets effekter för företagen och anför i huvudsak följande. Förslaget är ett steg i rätt riktning i syfte att öka förutsägbarheten samt förenkla och förebygga eventuella handelshinder för företag som vill etablera sig i Sverige. *LRF* stödjer förslaget men vill också uppmärksamma att det för företagare kan vara svårt att få en samlad bild av vilka föreskrifter som gäller i en kommun. Detta är ett problem som också rör tjänstedirektivets funktionalitet. *Nacka kommun* har på samma tema efterlyst att Kommerskollegium skulle tillhandahålla alla kommunala föreskrifter i ett enkelt sökbart register i syfte att möjliggöra interkommunalt lärande. *Falkenbergs kommun* bedömer att de administrativa effekterna för kommunerna något underskattats i promemorian, men då i synnerhet effekterna av direktivet i sig. De föreslagna åtgärderna, dvs. att i lag reglera anmälningsskyldigheten, uppfattas egentligen mest som ett förtydligande av en bestämmelse som redan gäller mellanstatligt och som på bästa sätt ska verkställas. De

Prop. 2012/13:157 föreskrifter som ska anmälas är de som omfattas av anmälningsskyldigheten i tjänstedirektivet och tanken är att kommunerna själva ska avgöra om anmälan ska ske. Kommunen kan här se risk för påtagliga variationer i hur landets 290 kommuner kommer att agera. *Uppsala universitet* påpekar att förslaget troligen kommer att leda till en byråkratisering av fullmäktiges arbete, då det krävs att kommunal personal bereder ärendet och framför allt analyserar föreskrifternas förenlighet med EU-rätten och direktivet. Det är knappast något som de svenska kommunerna tidigare gjort och förslaget torde därför innebära att kommunernas sakkompetens och resurser behöver förstärkas, vilket promemorian inte har tagit fasta på. *Örebro kommun* framför att den administrativa pålaga som anmälningsförfarandet innebär för kommunerna inte ska underskattas men att anmälningsskyldigheten också kräver att kommunerna besitter kunskap om vilka föreskrifter som ska anmälas och hur detta ska göras. *Haninge, Jönköping, Kiruna och Malmö kommuner* tillsammans med *SKL* delar inte den bedömning som gjorts i promemorian om förslagets effekter och anför i huvudsak följande. I promemorian görs bedömningen att den föreslagna ändringen kommer att medföra ett bättre genomslag för EU-rätten på kommunal nivå utan att vara betungande eller orsaka merkostnader. Den bedömningen framstår inte som realistisk. Förslaget kommer att leda till att ett stort material teoretiskt sett faller under en statlig föreskriftsmakt – och det innebär en oacceptabel inskränkning av organisationsfriheten och den kommunala självstyrelsen. För att kunna uppfylla lagkravet behöver kommunen bygga upp sin organisation så att alla ändringar och förslag till nya föreskrifter ska kunna granskas och bedömas om de är anmälningspliktiga i enlighet med tjänstedirektivet. Även om sådana ändringar inte sker ofta, så behöver det finnas kunskap i kommunens olika verksamheter om vad anmälningsplikten innebär. Erfarenheten av den regelinventering som skedde 2009 i samband med implementeringen av tjänstedirektivet i Sverige visar att det krävdes arbetsinsatser som den ordinarie organisationen inte hade resurser att tillhandahålla. Med andra ord innebär lagförslaget krav på betydande arbetsinsatser som inte ryms inom kommunens befintliga organisation, samtidigt som utfallet av insatsen förväntas vara lågt. Den föreslagna regleringen framstår därför varken som proportionerlig eller rimlig. Mot bakgrund av ovanstående begär *Jönköpings* och *Malmö kommuner* samt *SKL* att de administrativa kostnaderna som följer av förslaget följs upp och kompenseras. *Malmö kommun* tillägger att förutom den därpå följande ökade arbetsinsatsen kan det tillkomma översättnings- och ombudskostnader. Inget annat framgår än att kommunernas anmälan ska ske på svenska. Inte heller framgår det om kommunen får kommissionens beslut på svenska. Kommunerna behöver också ha möjlighet att få del av eventuella översättningar som kommissionen baserat sin bedömning på. Vad fördröjningen på tre månader kan innebära för kommunerna har promemorian inte heller kommenterat. Om t.ex. detaljplaner skulle anses utgöra kommunal föreskrift kommer fördröjningar i processen att få samhällsekonomiska konsekvenser av betydelse.

*Problemet och förslaget*

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.

Förslaget innebär att en ny bestämmelse införs i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden om att kommuner är skyldiga att anmäla förslag till sådana föreskrifter som faller under tjänstedirektivets tillämpningsområde. En anmälningsskyldighet bedöms nödvändig för att underlätta öppenheten kring vilka regler en utländsk såväl som en svensk tjänsteleverantör måste förhålla sig till när verksamhet ska bedrivas i Sverige. En motsvarande skyldighet att anmäla kommunala normer gäller också övriga medlemsstater inom EU. På så sätt skapas ett informationsförfarande för utbyte av information och synpunkter mellan EU:s 27 medlemsstater å ena sidan och mellan respektive EU-land och kommissionen å andra sidan. En liknande anmälningsprocedur finns sedan 1989 redan inrättad på varuområdet genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

*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. Den regel om anmälningsskyldighet som föreslås är utformad för att uppmärksamma kommunerna på denna skyldighet och att få till stånd ett förfarande 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 avstå från en ändring, dvs. att inte införa någon form av anmälningsskyldighet i lag.

Som behandlas i avsnitt 5 är kommunalbesvärsinstitutet och normprövningsrätten inte ändamålsenliga i förhållande till det syfte som här eftersträvas. Något mindre ingripande alternativ framstår sammanfattningsvis inte som lämpligt eller ens möjligt med hänsyn till de skyldigheter som följer av tjänstedirektivet om att beakta de

Prop. 2012/13:157 grundläggande principerna samt att anmäla förslag till nya eller ändrade krav.

#### *Europeiska unionen*

Den ändring som föreslås görs i syfte att komplettera genomförandet av tjänstedirektivet. Förslaget har alltså samband med och påverkar Sveriges relation till EU och EU-rätten. Regeln är utformad så att den ska hålla sig inom EU-rättsliga ramar och den bedöms som förenlig med relevant EU-rätt.

#### *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 ombesörja 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 (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden. Svenska kommuner har även i övrigt en skyldighet att se till att egna åtgärder inte strider mot unionsrätten. Här ligger också ett ansvar för att bygga upp rutiner och organisation för att kunna möta kommunens egna behov.

Den ändring som föreslås tar sikte på kommunal utformning av nya eller förändrade krav i förhållande till sådan tjänsteverksamhet som omfattas av tjänstedirektivet. EU:s tjänstedirektiv innebär en rak och enkel skyldighet för medlemsstaterna att införa ett anmälningsförfarande för nationella krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänst i direktivets mening. Direktivet förbinder därmed Sverige att i svensk rätt införa ett anmälningsförfarande som, på motsvarande sätt som för statliga myndigheter, gäller för den kommunala nivån. Direktivtexten bedöms inte ge utrymme för någon ytterligare tolkning eller annat sätt att uppnå det eftersträvade ändamålet. Den föreslagna bestämmelsen bedöms vara utformad på ett sådant sätt att EU-rätten fullt ut respekteras. Därtill ska läggas att förslaget på intet sätt berör befogenheter beträffande kommunal normgivningsmakt. Den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som uppstår går därför inte utöver vad som är nödvändigt.

Någon exakt uppgift om det totala antalet kommunala föreskrifter som omfattas av tjänstedirektivet går inte att beräkna, bl.a. med hänsyn till att situationen ser olika ut i varje kommun, summan av antalet föreskrifter är föränderlig samt att det inte finns någon gemensam författningssamling över samtliga kommunala föreskrifter i landet. En första utgångspunkt för en sådan uppskattning kan tas i den genomgång i avsnitt 4 som gjorts av kommunala förfaranden som kan tänkas beröras av tjänstedirektivets bestämmelser. Långt ifrån alla dessa faller emellertid in under den föreskrivna anmälningsplikten. En första förutsättning är att det överhuvudtaget finns en föreskriftsrätt på kommunal nivå när det gäller dessa områden. Genomgången visar att det i många fall handlar om tillstånds- eller beslutsförfaranden som följer direkt av lag, där kommunerna har att hantera processen men inte har något normgivningsbemyndigande att utfärda föreskrifter på området. Ett sådant exempel är alkohollagen (2010:1622) och dess bestämmelser om

tillstånd för servering av alkohol. En andra förutsättning som måste vara uppfylld är att de berörda kraven när det gäller nyetablering ska falla in under de kategorier som nämns i avsnitt 4.2. Som en jämförelse kan anges att erfarenheten av motsvarande anmälningsförfarande för svenska statliga myndigheter visat att de krav som ställs mer sällan faller in under nämnda kategorier i artikel 15.2 tjänstedirektivet, vilket krävs för att anmälningsplikten ska aktualiseras. När det gäller gränsöverskridande tjänsteverksamhet på tillfällig basis blir kraven endast anmälningspliktiga om de inte omfattas av de uttryckliga undantagen från principen om frihet att tillhandahålla tjänster som följer av direktivets allmänna bestämmelser (se artikel 17 tjänstedirektivet). Det kan i detta sammanhang konstateras att flera av de områden som visat sig vara föremål för föreskriftsrätt på kommunal nivå, som t.ex. vattendistribution, vattenförsörjning, avloppsvatten och avfallshantering, till sin karaktär är sådana som omfattas av nämnda undantag och därmed blir inte anmälningsplikten tillämplig. Därtill kommer att sådana föreskrifter som gäller lika för alla, och som inte enbart tar sikte på tjänsteföretags verksamhet, inte heller berörs av anmälningsplikten. Sammanfattningsvis förefaller den föreslagna anmälningsplikten inte bli så omfattande då antalet kommunala föreskrifter som överhuvudtaget skulle kunna komma i fråga starkt reduceras efter en prövning mot de kriterier som nu redovisats. Resultatet från de genomförda pilotprojekten ger också uttryck för samma slutsats om att endast ett smärre antal kommunala föreskrifter skulle komma att beröras.

Det finns heller 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 anmälningsplikt är dessutom sedan tidigare kända genom bl.a. det arbete som bedrivits av Kommerskollegium respektive SKL. Vidare bygger de remissinstanser som ställt sig kritiska till den gjorda konsekvensanalysen i huvudsak sin slutsats på att samtliga kommunala dokument, dvs. inklusive alla stöd- eller styrdokument på kommunal nivå, skulle omfattas. Så är dock inte fallet. Eftersom den föreslagna anmälningspliktigheten tydligt avgränsas till föreskriftsnivå torde omfattningen av den materia som överhuvudtaget berörs på kommunal nivå begränsas väsentligt.

Regeringen utgår också ifrån att införandet av det s.k. IMI-systemet kommer att underlätta för såväl statliga som kommunala myndigheter genom att såväl anmälningar som mottagande av skrivelser inom ramen för anmälningsförfarandet förses med automatiska översättningar, varför några extra kostnader i detta avseende inte torde uppstå för kommunerna.

Själva anmälningsförfarandet i sig bedöms inte vara alltför betungande och kan till viss del anses vara en administrativ rutin. Däremot innebär förslaget att kommunerna vid förslag till nya eller förändrade föreskrifter måste göra en bedömning i det enskilda fallet. Regeringens bedömning, utifrån vad som framkommit i pilotprojekten och begränsningen avseende vilka föreskrifter som omfattas, är att detta sammantaget inte innebär någon avsevärt betungande uppgift. Mot denna bakgrund ser

Prop. 2012/13:157 regeringen inget behov av att tillföra kommunerna särskilda medel för att de ska kunna fullgöra anmälningsplikten.

#### *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 tjänstedirektivets anmälningsplikt. 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 ärendedriven 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. Vad gäller behovet av en bättre tillgång till kommunala föreskrifter, som *LRF* och *Nacka kommun* pekar på, hänvisas till de ändringar i kommunallagen som trätt i kraft den 1 januari 2013 (prop. 2011/12:149), vilka innebär att kommunernas föreskrifter som huvudregel ska kungöras genom meddelande på den kommunala anslagstavlan och dessutom hållas tillgängliga på kommunernas webbplatser på ett samlat och ordnat sätt. Härigenom bildas en form av kommunal författningssamling för varje kommun.

Det kan också i sammanhanget vara värt att notera att information om kommunala föreskrifter, som faller in under tjänstedirektivets bestämmelser, även ska finnas på den elektroniska kontaktpunkten för tjänstedirektivet enligt 6 § förordningen om tjänster på den inre marknaden. Som följer av samma bestämmelse jämfört med 5 § lagen om tjänster på den inre marknaden är kommunala myndigheter redan idag skyldiga att till Tillväxtverket, som administrerar den elektroniska kontaktpunkten, tillhandahålla information om de tillståndskrav och andra formella krav på tillstånd som gäller för att få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet i Sverige (jfr avsnitt 4.2.2). Nämnda kontaktpunkt kan därmed också tjäna som den informationskälla Nacka kommun efterlyser.

#### *Konsekvenserna för 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.

## 8 Författningskommentar

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

15 a §

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 5. Lagrådet har föreslagit att det av lagtexten bör framgå att anmälan ska ställas till den myndighet som regeringen bestämmer i stället för till den Europeiska kommissionen. Paragrafens första stycke har utformats enligt Lagrådets förslag.

*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 tjänstedirektivets bestämmelser om anmälningsplikt. Kommunen bedömer själv om en kommunal föreskrift omfattas av anmälningsplikten. 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 anmälnings-skyldighet.

## Sammanfattning av promemorian Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter (Ds 2012:41)

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) 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.

## Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> 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 bestämmer får meddela föreskrifter om sådan anmälan.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 november 2013.

<sup>1</sup> 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.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss av promemorian Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter (Ds 2012:41) har svar inkommit från Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Malmö, Marknadsdomstolen, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Konsumentverket, Datainspektionen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Kommerskollegium, Östsvenska Handelskammaren, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Statskontoret, Boverket, Ekonomistyrningsverket, Lotteriinspektionen, Kammarkollegiet, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Bolagsverket, Tillväxtverket, Arbetsmiljöverket, Haninge kommun, Stockholms kommun, Nacka kommun, Jönköpings kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Malmö kommun, Falkenbergs kommun, Göteborgs kommun, Örebro kommun, Skellefteå kommun, Kiruna kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges advokatsamfund, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Näringslivets Regelnämnd (NNR), Almega, Näringspunkten Sverige AB, Riksbyggen, Bostadsrätterna, Visita – Svensk besöksnäring och VVS Företagen.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Myndigheten för utländska investeringar (ISA), Sveriges exportråd, Stockholms Handelskammare, Östsvenska Handelskammaren, Handelskammaren i Jönköpings län, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, Västsvenska Industri- och Handelskammaren, Handelskammaren Värmland, Handelskammaren Mälardalen, Mellansvenska Handelskammaren för Gävleborgs och Dalarnas län, Handelskammaren Mittsverige, Västerbottens Handelskammare, Norrbottens Handelskammare, Statens va-nämnd, Verket för innovationssystem (VINNOVA), Södertälje kommun, Järfälla kommun, Uppsala kommun, Katrineholms kommun, Norrköpings kommun, Gnosjö kommun, Ljusnarsbergs kommun, Växjö kommun, Älmhults kommun, Hulstfreds kommun, Kalmar kommun, Nässjö kommun, Hässleholms kommun, Kristianstads kommun, Simrishamn kommun, Trelleborg kommun, Ystads kommun, Borås kommun, Strömstads kommun, Karlstads kommun, Ärjängs kommun, Örnsköldsvik kommun, Falu kommun, Gävle kommun, Ljusdals kommun, Sundsvalls kommun, Ånge kommun, Härjedalens kommun, Strömsunds kommun, Åre kommun, Östersunds kommun, Nordmalings kommun, Haparanda kommun, Övertorneå kommun, Naturskyddsföreningen, Företagarna, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Lands-

organisationen i Sverige (LO), Unionen, Brittisk-Svenska Handelskammaren, Dutch Chamber of Commerce, Handelskammaren Sverige-Ungern, Handelskamrarna Sverige-sydosteuropa, Italienska Handelskammaren i Sverige, LO-TCO rättsskydd AB, Norsk-Svenska Handelskammaren i Stockholm, HSB, Svensk Distanshandel, Svensk Turism AB, Sveriges Konsumenter och Tysk-Svenska Handelskammaren.

Prop. 2012/13:157  
Bilaga 3

## Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> 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.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

***Anmälan av kommunala föreskrifter***

15 a §

*En kommun som avser att meddela föreskrifter som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet ska anmäla förslaget till föreskrifter till Europeiska kommissionen.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en sådan anmälan.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

<sup>1</sup> 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).

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-04-11

**Närvarande:** F.d. justitierådet Dag Victor samt justitieråden Per Virdesten och Annika Brickman.

## **Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter**

Enligt en lagrådsremiss den 21 mars 2013 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Magnus Bygdemark, biträdd av kanslirådet Maria Ramstedt och departementssekreteraren Anna Strandbacke.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås att det i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden införs en paragraf om att en kommun som avser att meddela föreskrifter som innehåller krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet ska anmäla förslaget till Europeiska kommissionen. Förslaget är motiverat av den skyldighet att anmäla sådana föreskrifter som Sverige har enligt direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden (EU:s tjänstedirektiv).

Av motivtexten framgår att avsikten i själva verket inte är att kommunen ska anmäla förslaget till kommissionen utan istället till Kommerskollegium, som i sin tur ska anmäla förslaget till kommissionen (jfr 2 § förordningen /2009:1078/ om tjänster på den inre marknaden). Detta är tänkt att framgå genom en förordningsändring med stöd av ett nytt normgivningsbemyndigande i 15 a § andra stycket.

Eftersom avsikten alltså inte är att kommunerna ska anmäla sina förslag till föreskrifter direkt till kommissionen utan i stället till Kommerskollegium, som därefter ska anmäla sådana förslag till kommissionen, bör paragrafens första stycke formuleras på t.ex. följande sätt.

En kommun som avser att meddela föreskrifter som innehåller krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet ska anmäla förslaget till föreskrifter till den myndighet som regeringen bestämmer.

Det bör framhållas att en sådan ordning, som också betonas i remissen, inte innebär att Kommerskollegium ska göra någon ”överprövning” av kommunernas förslag till föreskrifter innan de anmäler dessa till kommissionen.

Det kan i sammanhanget noteras att den anmälningsskyldighet som gäller i fråga om förslag till föreskrifter från statliga myndigheter inte till någon del regleras i lagen utan endast i förordningen. I lagen finns emellertid bestämmelser som gäller för ”behöriga myndigheter”. De ska bl.a. verka för att tjänstedirektivets principer får genomslag i Sverige. Med behörig myndighet avses i lagen både statliga och kommunala myndigheter. Det kan diskuteras om inte regleringen för hela den offentliga sektorn på detta område skulle bli tydligare om även anmälningsskyldigheten för behöriga myndigheter, såväl statliga som kommunala, reglerades på ett likartat sätt. Detta skulle t.ex. kunna ske genom att ordet ”kommun” i den föreslagna paragrafens första stycke byttes ut mot orden ”behörig myndighet”.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson, Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Bildt

---

Regeringen beslutar proposition 2012/13:157 Anmälan enligt tjänstedirektivet av förslag till vissa kommunala föreskrifter

---

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
--------------------	--	---

---

Lag om ändring i lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden

15 a §

32006L0123