



Avdelningen för juridik  
Caroline Wehlander

## Genomförandet i Sverige av tjänstedirektivet: nya regler för svenska kommuner

### 1 Inledning

#### 1.1 Bakgrund och syfte

Den 28 december 2006 antogs direktivet 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, det s.k. ”tjänstedirektivet”. Tjänstedirektivet är en ny viktig grundsten i EG-rätten om den inre marknaden. Dess huvudsyfte är att undanröja de rättsliga och administrativa hinder som finns i medlemsstaterna så att tjänstehandeln inom EU kan öka, till gagn för tillväxten och sysselsättningen. EU:s tjänstesektor motsvarar ca 70 % av BNP och sysselsättningen i de flesta medlemsstaterna. Direktivet anses därför som ett viktigt instrument för att uppnå målen i den s.k. Lissabonstrategin, som går ut på ”att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi med fler och bättre arbetstillfällen”. Det ska exempelvis vara möjligt för en svensk byggfirma att erbjuda sina tjänster i Tyskland utan att begränsas av omotiverade krav och byråkrati från tyska myndigheter.

Samtidigt som direktivet bör leda till viss avreglering, är det EU-lagstiftarens avsikt att bevara offentliga tjänster, sociala rättigheter och konsumenters rättigheter i den europeiska sociala modellen. Direktivets 46 artiklar skall ”underlätta utövan- det av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls” (se artikel 1.1).

Direktivet är formellt riktat till medlemsstaterna. Dess genomförande kräver dock en anpassning av förvaltningen och föreskrifterna på lokal nivå. I väsentliga delar berörs således de svenska kommunerna. Det kan också finnas anledning för lands- ting och regioner att känna till direktivet trots att de bara i begränsad mån kan påverkas av det.

Direktivet ska vara införlivat i Sverige och de övriga medlemsstaterna senast den 27 december 2009. Genomförandearbetet har bedrivits hos nästan samtliga departement och bedrivs fortfarande hos flera statliga myndigheter under ledning av tjänstedirektivsekretariatet på Utrikesdepartementet.

## 1.2 Regeringens förslag till införlivande av direktivet i Sverige

Regeringen har lagt fram ett förslag om genomförandet av direktivet i Sverige i propositionen 2008/09:187, som i huvudsak bygger på departementspromemorian Ds 2008:75 "Genomförande av tjänstedirektivet". Det föreslås huvudsakligen

- ändringar i gällande svenska regler som faller inom direktivets tillämpningsområde och som har utvärderats i enlighet med "EG-testet" (se nedan). Denna granskning krävs för att kontrollera att relevanta svenska regler är förenliga med direktivet, särskilt med dess kapitel 3 och 4
- en horisontell lag om tjänster på den inre marknaden (härefter kallad "tjänstelagen") som genomför ett begränsat antal bestämmelser i direktivet bl.a. om gemensamma kontaktpunkter, förfaranden på elektronisk väg, myndighetssamarbete, skyldighet för tjänsteleverantörer att lämna viss information när tjänsten erbjuds
- bestämmelser i sektorslagstiftning för genomförandet av vissa krav i direktivet som det inte har ansetts lämpligt att reglera i tjänstelagen
- lösningar på genomförandet av direktivets krav om dels gemensamma kontaktpunkter för företag och dels anslutning till ett elektroniskt informationssystem för administrativa samarbetet mellan myndigheterna inom EU.

Under hösten 2009 kommer förslag om kompletterande författningar att läggas fram.

## 1.3 Vad innebär direktivets genomförande för kommuner och landsting och vad står de inför nu: en sammanfattning

Sammanfattningsvis ställs följande krav på kommunerna.

- De är skyldiga att granska sina föreskrifter och tillståndskrav och upphäva dem som inte är förenliga med direktivet senast den 27 december 2009 (se nedan avsnitten 2.4 tom 2.6). Det finns visserligen i tjänstelagen ingen tydlig skyldighet för kommunerna att utvärdera sina föreskrifter i enlighet med EG-testet i kapitel 3 och 4 och dessutom är kommunerna bundna av tjänstelagen tidigast när denna träder i kraft. Kommunernas skyldighet att granska sina föreskrifter och krav inom den angivna tiden följer dock direkt av skyldigheten för *hela* statsapparaten i Sverige att genomföra tjänstedirektivet i tid. Ett EG-direktiv binder nämligen inte bara staten utan enligt effektivitetsprincipen även domstolar och myndigheter. Vissa bestämmelser i tjänstedirektivet kan dessutom ha s.k. direkt effekt, om de är ovillkorliga, tillräckligt klara och tydliga. Det skulle kunna vara fallet med de artiklar i kapitel 3 och 4 som kräver ett EG-test. Detta innebär att de ska tillämpas i medlemsstaterna så fort genomförandetiden har gått ut, och detta även om de inte har genomförts i den nationella lagstift-

ningen. De måste anslutas till den s.k. gemensamma kontaktpunkten (GKP) och via denna webbportal tillgängliggöra information och blanketter som möjliggör för tjänsteleverantören att elektroniskt fullgöra alla förfaranden för att varaktigt etablera sig eller tillfälligt utöva tjänster i Sverige (se nedan avsnitt 2.3)

- De är skyldiga att inom ramen för direktivets tillämpning samarbeta med myndigheter i andra medlemsstater, och att därvid använda sig av elektroniska systemet IMI (se nedan avsnitt 2.7).

Landsting berörs inte nämnvärt av tjänstedirektivet i deras roll som normgivande eller administrativa organ, eftersom de verksamheter som ligger under deras ansvar i princip är undantagna från direktivet (se nedan). Direktivet kan dock ha konsekvenser på det utbud av företag som landsting har tillgång till vid upphandling av vissa tjänster, samt för var landsting kan hitta information om de krav som ställs på ett visst företag av den medlemsstat i vilken företaget är etablerat (se avsnitt 2.8 nedan).

Med anledning av dessa krav bör kommunerna:

- se till att IMI kommer på plats och utse personal i kommunen för detta
- se till att anslutas till GKP och utse personal i kommunen för detta
- se över alla kommunala föreskrifter som rör tjänster snarast möjligt
- bevaka de konferenser som regeringskansliet anordnar under hösten, och som SKL medverkar till (se kalendern på SKL:s hemsida).

### Disposition

I avsnitt 2 redogörs för bestämmelserna i varje kapitel i direktivet, detta eftersom den tjänstelag som regeringen föreslår endast införlivar en del av direktivets regler i svenska föreskrifter. Syftet är dels att upplysa om *alla* skyldigheter som vilar på myndigheter, bl.a. kommunerna, dels att underlätta förståelsen av direktivet i dess inre marknadskontext. Det redogörs bara översiktligt för reglerna om tjänsternas kvalitet i kapitel 5 tjänstedirektivet<sup>1</sup>.

För varje kapitel anges översiktligt vilka rättsliga åtgärder och tekniska lösningar regeringen föreslår för genomförandet av bestämmelserna i kapitlet.

I skuggad text under varje kapitelgenomgång tas upp några av de frågor som kan tänkas bli aktuella vid tillämpning av direktivet på kommunal nivå samt vad kommuner enligt vår mening särskilt bör tänka på just nu.

I slutet av dokumentet finns länkar till förarbetena och informationsmaterial hos Kommissionen, Regeringen, Tillväxtverket och Kommerskollegium.

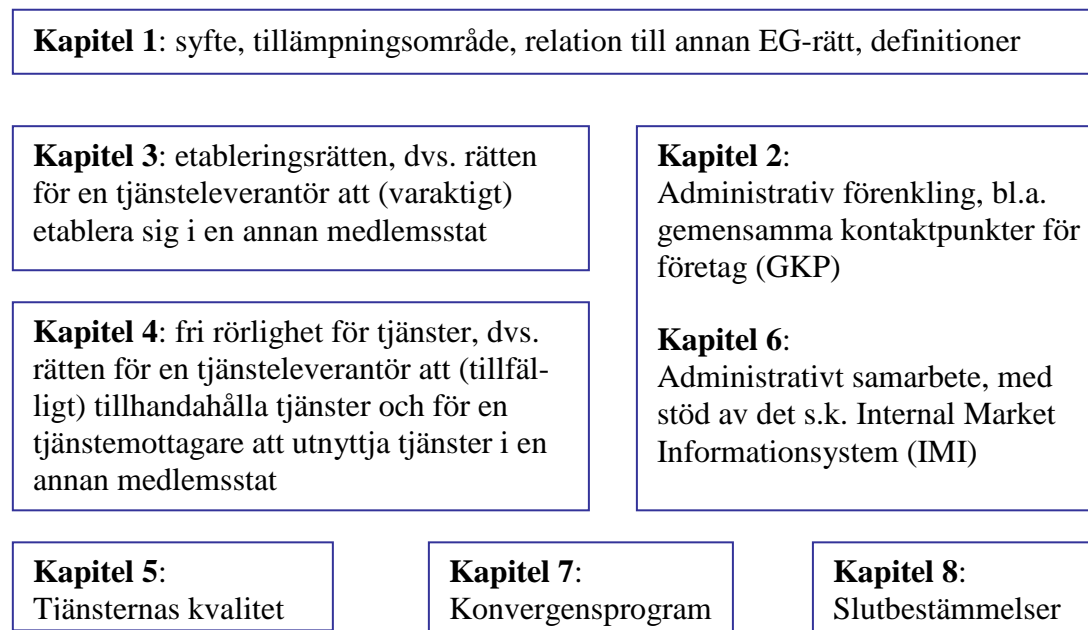
---

<sup>1</sup> Mer om kapitel 5 om tjänsternas kvalitet och om kapitel 7 om ömsesidig utvärdering kan läsas i regeringens vägledning om genomförandet av tjänstedirektivet och i förarbetena.

## 2 Direktivets bestämmelser och deras genomförande i svensk lagstiftning och svensk förvaltning

### 2.1 Tjänstedirektivets allmänna struktur

Tjänstedirektivet är uppdelat i åtta kapitel som visualiseras i följande scheman.



### 2.2 Direktivets syfte, tillämpningsområde och relation till annan EG-rätt samt definitioner (kapitel 1)

#### Syfte

Direktivets syfte är enligt artikel 1.1 att ”underlätta utövandet av etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls.” Syftet avspeglas i direktivets struktur och kapitelindelning ovan. Direktivet preciserar och jämfört med rättspraxis i EG-domstolen skärper de krav på avreglering som följer av följande principer i EG-fördraget.

- Principen om etableringsfrihet fastlagd i artikel 43 i EG-fördraget (kapitel 3) och
- Principen om fri rörlighet för tjänster fastlagd i artikel 49 i EG-fördraget<sup>2</sup> (kapitel 4).

Varje medlemsstats avreglering ska utvärderas samtliga övriga medlemsstater, det s.k. ”konvergensprogrammet” (kapitel 7).

<sup>2</sup> Inom EG-rätten utgör EG-fördraget ”primärrätt” och innehåller mycket allmänt hållna bestämmelser. Direktiv, förordningar och beslut kallas för ”sekundärrätten” och preciserar gemenskapsrättens regler på olika områden.

För att underlätta utövandet av dess friheter ställs dessutom krav på kommissionen och medlemsstaterna att tillhandahålla tjänsteleverantörer en enkel och elektronisk förvaltning beträffande de tjänster som omfattas av direktivet (kapitel 2 och 6).

För att tjänsternas kvalitet ska upprätthållas när vissa nationella krav sorteras bort ställs en rad informations- och garantikrav på tjänsteleverantörer (kapitel 5).

### **Tillämpningsområde**

Det är viktigt att notera att direktivet bara omfattar *tjänster i EG-rättens mening*. Hur avgränsningen görs kommenteras i rutan nedan, men direktivet omfattar ett stort antal tjänster riktade till både privatpersoner och företag, se punkt 33 i direktivets ingress. Direktivet omfattar t.ex. tjänster som berör fastigheter, t.ex. fastighetsmäkleri, byggverksamhet, arkitektverksamhet men också distribution, mässarrangemang, biluthyrning och resebyråverksamhet och konsumenttjänster såsom turistguiders arbete, fritidsanläggningar, idrottsanläggningar och nöjesparker samt, under förutsättning att de inte är undantagna från direktivets tillämpningsområde, hushållstjänster, t.ex. hemhjälp till äldre.

I artikel 2 anges vilka tjänster som är undantagna från direktivet, nämligen finansiella tjänster, elektroniska kommunikationstjänster, tjänster på transportområdet (bl.a. lokaltrafik, taxi, ambulans och hamntjänster), bemanning, audiovisuella tjänster, spelverksamhet, privata säkerhetstjänster, notarier och utmätningsmän. Av särskilt intresse för kommuner och landsting är följande undantag från direktivet.

- Hälso- och sjukvårdstjänster, oavsett om de tillhandahålls vid sjukvårdsinrättningar eller inte, och oavsett hur de är organiserade och finansierade på nationell nivå eller om de är offentliga eller inte
- Sociala tjänster som rör subventionerat boende, barnomsorg och stöd till permanent eller tillfälligt behövande familjer och enskilda som tillhandahålls av staten, tjänsteleverantörer på uppdrag av staten eller av staten erkända välgörenhetsorganisationer
- Verksamhet som har samband med utövandet av offentlig makt enligt artikel 45 i fördraget, ett undantag som tolkas restriktivt till sådan verksamhet som i sig är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig<sup>3</sup>
- Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse: vilka verksamheter som avses med detta begrepp kommenteras i rutan nedan.

Direktivet tillämpas inte på skatteområdet. Direktivet påverkar varken reglerna om social trygghet eller om arbetsrätten<sup>4</sup>, se artikel 17.

---

<sup>3</sup> Undantaget förefaller förutsätta tvångsmakt såsom är fallet t.ex. med polisverksamheten. Se domar av den 21 juni 1974 i mål 2/74, Reyners, REG 1974, s. 631, punkt 45, svensk specialutgåva, volym 2, s. 309, av den 13 juli 1993 i mål C-42/92, Thijssen, REG 1993, s. I-4047, punkt 8 och C-114/97 Kommissionen mot Spanien, punkt 37.

### Lösning av konflikt mellan tjänstedirektivet och andra gemenskapsrättsakter

Frågan regleras i artikel 3 i direktivet. Där fastställs att en bestämmelse i en annan gemenskapsrättsakt som reglerar specifika förhållanden rörande tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet ska ha företräde och tillämpas – i fråga om just dessa specifika förhållanden – i stället för tjänstedirektivet. För att en fatighetsmäklare ska kunna registreras i fastighetsmäklarnämnden krävs enligt 6 § fastighetsmäklarlagen (1995:400) att den sökande bl.a. inte är minderårig, försatt i konkurs och har tillfredställande utbildning. Av dessa krav är det endast kravet på tillfredställande utbildning som omfattas av det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet 2005/36/EG. De övriga kraven samt själva tillståndsförfarandet prövas enligt tjänstedirektivet, se prop. s. 54-56.

### Definitioner

Ett antal begrepp som förekommer i direktivet definieras i artikel 4, bl.a. begreppen tjänst, tjänsteleverantör, tjänstemottagare, etablering, etableringsmedlemsstat, medlemsstat där tjänsten tillhandahålls, krav, tvingande hänsyn till allmänintresset, behörig myndighet. I ingressen till direktivet finns tolkningsunderlag till några begrepp i artikel 4 samt till andra begrepp såsom allmän ordning och allmän säkerhet, som förekommer i direktivet men som inte är definierade i artikel 4, se punkterna 36 till 41. För en lättare läsning av denna promemoria finns anledning att uppmärksamma följande.

”Etableringsmedlemsstaten” definieras i direktivet som den medlemsstat inom vars territorium den berörda tjänsteleverantören är etablerad. Tyskland är på så sätt etableringsmedlemsstat i fråga om tjänster som utförs i Sverige av ett företag som är registrerat och etablerat i Tyskland.

Det som sägs i direktivet om ”behöriga myndigheter” gäller i relevanta fall kommuner, eftersom begreppet allmänt definieras som ”alla organ eller instanser som i en medlemsstat har till uppgift att kontrollera eller reglera tjänsteverksamheter, särskilt administrativa myndigheter”, se artikel 4.9.

### Regeringens förslag till genomförande av kapitel 1

I 2 § tjänstelagen regleras undantagen från lagens tillämpningsområde. Listan motsvarar i huvudsak förteckningen i artikel 2 i direktivet så att tillämpningsområdet för tjänstelagen därmed bör bli detsamma som för direktivet. I förslaget har dock undantaget för hälso- och sjukvård formulerats utifrån beaktandesats 22 i direktivets ingress i stället för att återge texten i artikel 2.2.f.

I propositionen ger regeringen sin bedömning av undantagens konkreta innebörd, se s. 38-48, vilket kan ge vägledning exempelvis i fråga om offentlig maktutöv-

---

<sup>4</sup> Arbetsrätten likställs i direktivet med sådana rättsliga eller avtalsreglerade bestämmelser om anställningsvillkor samt arbetsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med gemenskapsrätten.

ning, transporter och bemanning. Undantaget för sociala tjänster kan föranleda vissa tolkningssvårigheter och ett behov av precisering i rättspraxis, t.ex. i fråga om barnomsorg som utförs av privata barnskötare, se prop. s. 46. Det avgörande bör dock under alla omständigheter vara huruvida tjänsten har utförts *på uppdrag av staten, en kommun eller landsting*, se 2 § p.9 tjänstelagen. Omfattningen av vissa undantag kommer antagligen att behöva prövas i framtiden. EG-domstolen är dock den enda instans som får ge en slutlig tolkning av direktivets bestämmelser, inklusive undantagen från direktivets tillämpning.

Av direktivets definitioner i artikel 4 har endast en del återtagits i 2 § tjänstelagen, med vissa omformuleringar jämfört med direktivet. Visst tolkningsstöd ges i propositionen, s. 52-54. Om tolkningen av de EG-rättsliga begreppen allmän säkerhet, allmän ordning, miljöskydd och folkhälsa, med koppling till rättspraxis i EG-domstolen, se prop. 110-113.

I 3 § tjänstelagen genomförs bestämmelserna om konfliktlösning i direktivet.

### **Vad är en tjänst i EG-rättens och direktivets mening?**

Följande definition ges i artikel 50 i EG-fördraget som direktivet hänvisar till: ”som ”tjänster” i detta fördrags mening skall anses prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer.” En något ändrad formulering återfinns i den föreslagna tjänstelagen. EG-domstolen har exempelvis i sin praxis fastställt att utbildning inom ramen för det offentliga skolsystemet inte utgör ”tjänster” i EG-rättens mening, detta trots att denna verksamhet i vanligt språkbruk ofta kallas för tjänst. Domstolen anser att verksamheten inte omfattas av fördraget eftersom den inte uppfyller definitionen av tjänster i artikel 50 EG. Domstolens bedömning grundar sig i att staten inte har för avsikt att utöva en verksamhet mot betalning samtidigt som systemet huvudsakligen finansieras av skatter.

### **Vad är en tjänst av allmänt intresse? Vad avgör om den är ekonomisk eller inte?**

Tjänster av allmänt intresse är ett samlande begrepp som inte förekommer i fördraget men som med stöd i EG-domstolens rättspraxis har definierats av kommissionen som tjänster som har en viktig betydelse för samhället och därför har knutits till särskilda skyldigheter. I denna grupp av tjänster är det endast tjänster av allmänt *ekonomiskt* intresse som nämns i fördraget och regleras där i artiklarna 16 och 86.2. Till skillnad från tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas de icke-ekonomiska tjänsterna av allmänt intresse *inte* av EG-rätten (dock med undantag av principen om icke-diskriminering i artikel 12 i fördraget). Därmed omfattas de naturligtvis inte heller av tjänstedirektivet, vilket understryks i artikel 2.2.a i direktivet. Frågan om verksamhetens ekonomiska karaktär har prövats av EG-domstolen endast för ett fåtal verksamheter. Omfattningen av undantaget för icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse i tjänstedirektivet ter sig således idag

som osäker. Utbildning inom ramen för det offentliga skolsystemet har som nämnts bedömts inte vara en tjänst i EG-rättens mening och utgör således troligen en sådan *tjänst* av allmänt intresse av icke-ekonomisk natur. I svensk rättspraxis har frågan nyligen fått aktualitet, när kammarrätten i Stockholm klassificerade en rektorsutbildning som en icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse, vilket enligt domstolen innebär att den inte omfattades av LOU, se domen nr 8101 till 8104-08.

### **2.3 Förenklad administration och gemensamma kontaktpunkter, s.k. "GKP" (kapitel 2 i direktivet)**

Kapitlet har stor betydelse för tjänsteleverantörernas möjligheter att lättare kunna uppfylla de krav som gäller i varje medlemsstat. Bestämmelserna i kapitlet ställer nya krav på behöriga myndigheter, inte minst på kommuner.

#### **Krav på gemensamma kontaktpunkter**

I artikel 6 tjänstedirektivet ställs krav på medlemsstaterna att anordna gemensamma kontaktpunkter (GKP) som tjänsteleverantörer kan vända sig till för att fullgöra alla formaliteter och förfaranden samt alla ansökningar om tillstånd som är nödvändiga för tillträde till och utövandet av tjänsteverksamheten. Förfaranden och formaliteterna ska kunna fullgöras enkelt, på distans och *elektroniskt* via den berörda kontaktpunkten, se artikel 8. Dessa gemensamma kontaktpunkter ska inte påverka behörighetsfördelningen mellan myndigheterna i det nationella systemet, med andra ord krävs inte att dessa kontaktpunkter tar över t.ex. kommunens ansvar för bygglov, alkoholtillstånd, etc.

En del uppgifter av intresse för företag ska vara lättillgängliga via de gemensamma kontaktpunkterna, se artikel 7.1, bl.a. uppgifter om gällande regler och villkor för tillträde till och utövande av tjänsteverksamheter som faller inom direktivets tillämpningsområde, kontaktuppgifter till de myndigheter som är behöriga för kontrollen av dessa regler och uppgifter om vilka möjligheter till rättslig prövning som finns vid tvist mellan exempelvis de behöriga myndigheterna och tjänsteleverantören eller tjänsteleverantören och tjänstemottagare. Tjänsteleverantörerna ska kunna på begäran få information och vägledning om hur kraven brukar tolkas och tillämpas, se artikel 7.2. Samtliga uppgifter ska vara tillgängliga även på distans och *på elektronisk väg* – och hållas aktuella, se artikel 7.3. Uppgifterna bör vara tillgängliga på andra gemenskapsspråk, se artikel 7.5.

#### **Krav på administrativ förenkling**

Medlemsstaterna åläggs att granska de tillståndsförfaranden och de materiella krav som ställs på leverantörer av tjänster som omfattas av direktivet och att förenkla det som inte är "tillräckligt enkelt" (se artikel 5.1).

I enlighet med principen om ömsesidigt erkännande är en medlemsstat som kräver intyg om att tjänsteleverantören eller tjänstemottagaren uppfyller vissa krav, skyldig att erkänna dokument från andra medlemsstater som intygar att kravet är upp-



fyllt, se artikel 5.3 direktivet. Samma princip ligger till grund för regeln om erkännandet av utländska yrkesansvarsförsäkringar eller garantier i artikel 23.2.

### **Regeringens förslag till genomförande av kapitel 2**

Regeringen föreslår att det inrättas *en* enda GKP för hela Sverige, se prop. s. 57-64. Formuleringen i 5 § tjänstelagen möjliggör dock att flera kontaktpunkter ska kunna upprättas om det behövs i framtiden. Den svenska kontaktpunkten utvecklas i statlig regi och måste finnas på plats senast den 27 december 2009. Den ska då vara tillgänglig på svenska och efterhand även på engelska. Den kommer att bestå dels av en interaktiv webbportal som underlättar kontakterna mellan tjänsteleverantörerna och de behöriga myndigheternas utan att ta över de senares uppgift att handlägga bl.a. ansökningar och anmälningar, och dels av en help-desk med uppgift att vid behov ge ytterligare informationsstöd till tjänsteföretag om att bedriva tjänsteverksamhet i Sverige.

Kontaktpunktens funktion enligt propositionen blir att

- ge upplysningar och stöd om de krav som ställs på tjänsteleverantören beroende dels på vilken verksamhet denne vill utöva och var i landet, och dels på tjänsteleverantörens avsikt att etablera sig eller tillhandahålla tjänsten tillfälligt. I propositionen understryks vikten av att uppdatera dessa uppgifter i enlighet med kravet i artikel 7.3 vid risk för staten eller en kommun att ställas inför skadeståndskrav om så inte sker, se prop. s. 62
- visa vägen till eller tillhandahålla de elektroniska dokument – oftast blanketter – som tjänsteleverantören måste fylla i som en del av ett anmälnings- eller tillståndsförfarande
- möjliggöra påbörjandet av handläggningen av tillstånds- och tillsynsförfaranden. Regeringen har identifierat ca 80 tillståndsförfaranden som faller inom direktivets område och som ska kunna handläggas elektroniskt genom kontaktpunkten. Av dessa svarar kommunerna för ett femtontal (se rutan nedan) och länsstyrelserna för ett tiotal tillståndsförfaranden. När tjänsteleverantören har lämnat in en ansökan eller anmälan till en behörig myndighet genom den gemensamma kontaktpunkten, åläggs den behöriga myndigheten i den fortsatta handläggningen av ärendet att kommunicera med tjänsteleverantören genom kontaktpunkten, se 6 § tjänstelagen. Det står dock alltid fritt för tjänsteleverantören att i stället välja att direkt kontakta myndigheten, utan att använda kontaktpunkten.

Den svenska GKP ska vara operativ senast den 27 december 2009. Ansvaret för dess uppbyggnad och operation fördelas mellan flera myndigheter, se rutan nedan.

Beträffande kraven på regelförenkling i artikel 5.1 har regeringen redogjort för de åtgärder som har vidtagits och som planeras i skrivelsen Regelförenklaringsarbetet 2008/09:206. Regeln om ömsesidigt erkännande i artikel 5.3 genomförs enligt

förslaget genom bestämmelser i relevanta sektorsföreskrifter. I 9 § tjänstelagen upplyses om att regeln gäller enligt bestämmelser i annan författning.

### **Hur fungerar kommunikationen genom GKP?**

Den svenska kontaktpunkten ska fungera som en samverkande helhet. Dess funktioner ska tillgängliggöras

- dels via webben beträffande befordran av meddelanden mellan tjänsteleverantören och myndigheter
- dels via telefoni och e-post när det gäller help-desken.
- Såsom behöriga myndigheter för tillsyn och tillståndsförfaranden med koppling till verksamheter som omfattas av tjänstedirektivet måste alla 290 svenska kommuner före den 27 december 2009 anslutas till webbportalen. Följande förutsättningar ligger till grund för utformningen av webbportalen.
- Anslutningen ska ske flexibelt. Kommunerna bör ta ställning till ett antal frågor, bl.a. i vilka fall de ska ställa krav på e-legitimation och e-signatur (se vägledningen s.18), om de vill standardisera de relevanta kommunala blanketterna och godkänna att dessa tillhandahålls direkt på webbportalen och hur de tänker integrera hanteringen av de ärenden som sker genom kontaktpunkten i den övriga förvaltningen. Ett arbete för standardisering av kommunala blanketter utförs av Tillväxtverket i samråd med SKL och en referensgrupp av kommunala handläggare.
- Kommunerna ska få stöd från kontaktpunktansvariga myndigheter.
- Endast begränsade anslutningskostnader ska uppstå.

### **Vem ansvarar för GKP?**

Uppbyggnadsarbetet har påbörjats, hittills i samråd med SKL. Kommerskollegiet har fått det övergripande ansvaret för att koordinera samverkan mellan berörda myndigheter i kontaktpunkten samt det operativa ansvaret för utvecklingen av help-desken. Tillväxtverket (tidigare Nutek) har fått i uppdrag att utveckla webbportalen. I propositionen föreslås att den gemensamma kontaktpunkten också ska användas för att tillhandahålla den information som ska vara tillgänglig för tjänstemottagaren enligt artikel 21 i direktivet. Konsumentverket ska därför biträda Kommerskollegiet och Tillväxtverket i fråga om utvecklingen av information och rådgivning till tjänstemottagarna.

### **Hur ska GKP administreras och uppdateras?**

Närmare föreskrifter om anslutning till kontaktpunkten och om informationsutbyte mellan de behöriga myndigheterna och kontaktpunkten kommer att meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I dessa föreskrifter kommer att fastställas bl.a. hur ansvaret för uppdateringen av de uppgifter som ligger på webbportalen ska fördelas mellan de behöriga myndigheterna och de

kontaktpunktansvariga myndigheterna. SKL kommer att via cirkulär informera om dessa föreskrifter när de läggs fram, senast den 27 december 2009.

Praktisk information om anslutning till och användning av GKP kommer att tillhandahållas av Tillväxtverket, se länken ovan. Informationen på denna länk kommer att uppdateras allt eftersom systemet utvecklas under hösten 2009).

### **Vad innebär ”att vara ansluten” till GKP och vad innebär kraven att tjänsteleverantörer ska hitta uppgifter och kunna fullgöra förfarandena ”på elektronisk väg”?**

Alla kommuner i Sverige ska vara anslutna till kontaktpunkten. Anslutningen innebär att kommunen är registrerad i webbportalen som behörig myndighet för ett antal tillstånds- och tillsynsärenden i kommunen. När kommunen är ansluten ska tjänsteleverantören kunna

- på webbportalen hitta uppdaterad information om de krav som gäller hans verksamhet enligt kommunens föreskrifter om tjänsteleverantören avväger att bedriva sin verksamhet där
- ladda ner via GKP kommunens relevanta tillstånds- och anmälningsblanketter
- få tillgång till kommunens kontaktuppgifter för att kommunicera elektroniskt via GKP med kommunens ansvariga handläggare
- sända ifyllda blanketter och övriga handlingar till kommunen via GKP
- kommunicera med kommunens handläggare via GKP.

### **Hur ansluts en kommun till GKP? Var kommer information om användningen av webbportalen att finnas?**

Tillväxtverket kommer under hösten 2009 att gradvis utveckla och presentera systemets funktioner samt ge vägledning om hur kommunen såsom behörig myndighet ska anslutas till GKP och arbeta med systemet. Tillväxtverket understryker att den lösning som är aktuell inte kräver några tekniska anpassningar av systemen. Den kommer att bygga på en uppkoppling till Internet och e-post, vilket alla kommuner har.

### **När och var betraktas de handlingar som skickas av tjänsteleverantörerna till kommunen som inkomna?**

Tjänsteleverantören kommer att kunna sända in de ifyllda blanketterna och eventuellt andra handlingar genom kontaktpunkten, men det är hos respektive behörig myndighet som handlingarna anses inkomna in i den mening som avses i 10 § förvaltningslagen och det är där ärendehandläggningen kommer att ske.

### **Vem ska ta hand om GKP i kommunen?**

Kommunen måste tänka på

- hur och av vem i kommunen informationen om de lokala föreskrifter som kan vara relevanta för de tjänster som omfattas av direktivet tillhandahålls och uppdateras samt
- hur och av vem de tillstånds- och tillsynsärenden som tjänsteleverantören valt att fullgöra via GKP handläggs.

Dessa uppgifter bör rimligen fördelas med utgångspunkt av deras karaktär och frekvens samt kommunens befintliga organisation.

### **På vilket språk kommer information på webbportalen samt tillstånds- och anmälningssblanketterna att finnas?**

I den första versionen av portalen aviserar Tillväxtverket att informationen kommer att finnas på svenska och engelska.

### **Vilka kommunala anmälningss- och tillståndsärenden kommer att kunna handläggas via kontaktpunkten?**

Kommunerna har ansvar för följande tillstånds- och anmälningssförfaranden – listan bör inte betraktas som uttömmande.

- Hantering av brandfarliga varor 11§ enligt lagen (1988:868) och förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor
- Medgivande att rengöra fast förbränningsanläggning 3:4 enligt lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor
- Anmälan av detaljhandel med nikotinläkemedel enligt 3§ lagen (2007:1455) om detaljhandel med läkemedel (obs att denna paragraf kommer att få ändrad lydelse från och med 1 november 2009 enligt lagen (2009:375). Se också LV:s föreskrifter om anmälan enligt LVFS (2008:2)
- Anmälan av försäljning av tobaksvaror enligt 12 c § tobakslagen (1993:581)
- Anmälan av detaljhandel med öl enligt 5 § p.6 alkohollagen (1994:1738)
- Anmälan av servering av öl enligt 6 § p.1a alkohollagen (1994:1738)
- Tillstånd för servering av spritdrycker, vin och starköl enligt 6 § p.1 alkohollagen (1994:1738)
- Anmälningsskrav avseende inrättande av värmepumpsanläggning enligt 17§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet
- Anmälningsskrav för verksamheter som yrkesmässigt erbjuder allmänheten hygienisk behandling, bassängbad samt skol- och fritidsverksamhet enligt 38§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet

- Anmälan om miljöfarliga C-verksamheter enligt bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet
- Tillståndskrav avseende inrättande av avloppsanordning enligt 13§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet
- Anmälningskrav för anordnande av gödselstad och dylikt enligt 37§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet
- Bygg, rivnings- och marklov enligt plan- och bygglagen (1987:10)
- Registrering/godkännande av livsmedelsföretag (även restaurang), Krav i LMV:s föreskrifter?
- Registrering eller godkännande av livsmedelsanläggning m.m. enligt EG-förordning 178/2002, livsmedelslag (2006:804) och förordning (2006:813), Livsmedelsverkets föreskrifter?
- Anmälan innan byggnadsarbete påbörjas eller verksamheten tas i drift enligt 7 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

### **Vilka krav på elektronisk legitimation och signatur kan ställas av den behöriga myndigheten?**

När en tjänsteleverantör gör en anmälan eller söker tillstånd måste den i regel identifiera sig och i vissa fall göra elektroniska underskrifter. Regleringen och tekniska standardiseringen av elektroniska legitimationer och signaturer är dock inte tillräckligt avancerade inom EU för att medge en fullt elektronisk hantering av ärendena genom kontaktpunkten. Enligt Tillväxtverket lär en del av ärendehanläggningen ske manuellt även en tid framöver.

### **Hur fungerar help-desken?**

Help-desken är en del av den svenska kontaktpunkten och ska vara ett komplement till webbfunktionen. Kommerskollegium utvecklar help-desken och kan svara på frågor rörande den, se länklistan.

### **Hur blir det med kostnaderna?**

Kostnadsfördelningen följer av ansvarsfördelningen. SKL har begärt att finansieringsprincipen ska tillämpas på de *nya* administrativa kostnader som kan visa sig vara nödvändiga i kommunerna på grund av direktivet.

#### 2.4 Allmänt om utvärderingen av de nationella och lokala föreskrifterna enligt "EG-testet"

Kapitel 3 och 4 utgör direktivets kärna och innehåller bestämmelser som preciserar vad som krävs av medlemsstaterna för att respektera

- principen om etableringsfrihet fastlagd i artikel 43 i EG-fördraget och
- principen om fri rörlighet för tjänster fastlagd i artikel 49 i EG-fördraget<sup>5</sup> beträffande de tjänster som omfattas av direktivet.

Reglerna i dessa kapitel utgår från EG-domstolens praxis men går i vissa hänseenden längre än denna. Möjligheten för en medlemsstat att ställa krav på tjänsteleverantören som inskränker dennes etableringsfrihet är mindre i direktivet jämfört med praxis i EG-domstolen, se prop. s.66.

I kapitel 3 och 4 ställs i praktiken krav på utvärdering av all nationell lagstiftning som faller inom ramen för direktivets tillämpningsområde och som kan inskränka etableringsfriheten respektive friheten att på tillfällig basis tillhandahålla tjänster. Utvärderingen har kommit att kallas för "EG-testet" och innebär att de nationella föreskrifter och tillståndsförfaranden som inte klarar EG-testet måste tas bort, alternativt får inte tillämpas. Även föreskrifter och tillståndsförfaranden på kommunal nivå ska utvärderas enligt EG-testet. Testet innebär allmänt att de krav som ställs på tjänsteleverantören i olika led (krav på tillstånd, formella krav under tillståndsförfarandet, materiella krav för att få tillstånd, andra administrativa krav) måste uppfylla följande kriterier.

- De får inte vara diskriminerande (icke-diskrimineringskriteriet)
- De måste vara nödvändiga för att uppnå vissa mål eller för att vissa hänsyn ska beaktas (nödvändighetskriteriet)
- De måste vara proportionerliga till det som ska uppnås, dvs. det eftersträvalade målet ska inte kunna uppnås med en mindre begränsad åtgärd (proportionalitetskriteriet).

I avsnitten 2.5 och 2.6 nedan redogörs kort hur testet närmare regleras för olika typer av krav.

Det är viktigt att uppmärksamma är att det är betydligt lättare för medlemsstater – samt för lokala och regionala organ som bemyndigats att ställa egna krav samt anta föreskrifter - att motivera regler som innebär hinder för etableringsrätten än regler som innebär hinder för tjänsternas fria rörlighet. I propositionen understryks således att skillnaden mellan etablering och tillhandahållande av tjänster över gränserna är fundamental när det gäller att fastställa vilka av direktivets regler som gäller en viss tjänsteleverantör, se s. 109-110. Mycket förenklat kan sägas att

---

<sup>5</sup> Inom EG-rätten utgör EG-fördraget "primärrätt" och innehåller mycket allmänt hållna bestämmelser. Direktiv, förordningar och beslut kallas för "sekundärrätten" och preciserar gemenskapsrättens regler på olika områden.

s.k. ”tvingande hänsyn till allmänintresset” får ligga till grund för nationella krav som inskränker etableringsrätten. Listan för sådana hänsyn följer av rättspraxis i EG-domstolen och är lång, se rutan under 3.5.

I kontrast med detta får krav som inskränker den fria rörligheten för tjänster (dvs. frihet att tillfälligt tillhandahålla eller ta emot tjänster i en annan medlemsstat) endast inskränkas med hänsyn till fyra grunder: allmän ordning, allmän säkerhet, miljöskydd och folkhälsa.

Regeringskansliet har genomfört en inventering av gällande svenska regler som omfattas av tjänstedirektivet och granskat i enlighet med EG-testet i kapitel 3 och 4 om dessa regler är förenliga med direktivet.

**Senast den 27 december 2009 ska även varje kommun ha inventerat de kommunala regler som berör tjänster och efter en utvärdering i enlighet med EG-testet gjort dem förenliga med kapitel 3 och kapitel 4.**

Av propositionen framgår att även icke-bindande åtgärder såsom kommunala riktlinjer och policy måste vara förenliga med tjänstedirektivet. Denna granskning anses krävas eftersom begreppet *åtgärd* som kan inskränka den fria rörligheten för varor i artikel 30 EG-fördraget har tolkats vitt av EG-domstolen i domen *Buy Irish* C-249/81, se prop. s.72.

Det bör uppmärksammas att utvärderingsskyldigheten inte bara gäller befintliga kommunala föreskrifter, utan alla föreskrifter som kommuner kommer att anta framöver. Direktivets kapitel 3 och 4 har dock inte införlivats i tjänstelagen. I stället framgår det av 1 § 3 st tjänstelagen att behöriga myndigheter – i förekommande fall kommuner – ska verka för att direktivets principer om etableringsfrihet, om frihet att tillhandahålla och motta tjänster, om icke-diskriminering, om nödvändighet och proportionalitet får genomslag i Sverige. Kommunala åtgärder som kan inskränka etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster över gränserna måste således granskas med direkt tillämpning av reglerna i direktivets kapitel 3 och 4.

**Hur skiljer man mellan etablering och tillfälligt utövning av en tjänst i en annan medlemsstat?**

Etablering definieras i direktivet (artikel 4.5) som tjänsteleverantörens faktiska utövande av en ekonomisk verksamhet enligt artikel 43 i fördraget under ren obegränsad tid och genom en stabil infrastruktur varifrån näringsverksamhet för att tillhandahålla tjänster faktiskt bedrivs. För närmare vägledning se även beaktandesats 37 under direktivets ingress. Gränsen mellan etablering och tillfälligt utövande kan vara svår att dra, vilket framgår av rättspraxis i EG-domstolen, se prop. s. 109-110.

## 2.5 Etableringsfriheten för tjänsteleverantörer i kapitel 3 (artiklarna 9 till 15)

### EG-testet i kapitel 3

I kapitel 3 anges vad som krävs av medlemsstaterna – just i fråga om de verksamheter som omfattas av direktivet - för att efterleva fördragets princip om etableringsfrihet. Artikel 43 i EG-fördraget fastställer som huvudregel ett förbud mot inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium.

Det är först själva kravet på tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamheten som ska utvärderas enligt EG-testet, se artikel 9 i direktivet. EG-testet innebär att tillståndsförfarandet inte får diskriminera leverantören i fråga, ska vara motiverat av ”tvingande hänsyn till allmänintresset” (om detta begrep se rutan nedan) och vara proportionerligt till denna hänsyn (dvs. inte kunna säkerställas med en mindre begränsande åtgärd).

Vidare måste även de kriterier som ligger till grund för tillståndsförfarandet klara EG-testet och dessutom vara transparenta, objektiva och offentligtgjorda i förväg, se artikel 10. Som huvudregel ska tillstånd ge rätt att utöva verksamheten i hela landet, se artikel 10.4, och inte heller tidsbegränsas, se artikel 11. Detta påverkar dock inte möjligheten för en myndighet att återkalla tillstånd vars villkor inte längre är uppfyllda.

Villkoren för beviljande av tillstånd får inte överlappa andra krav och kontroller som tjänsteleverantören redan omfattas av i en annan eller samma medlemsstat och som är likvärdiga, se artikel 10.3.

### Nya förvaltningsregler

Ett antal krav ställs i artikel 13 om själva förfarandet och formaliteter för tillståndsgivningen, som bl.a. ska vara tydliga, offentligtgjorda i förväg, inte verka avskräckande och inte i onödan försvåra eller försena tillhandahållandet av tjänsten. Nytt för den svenska förvaltningsrätten är kraven att

- ansökningarna ska behandlas inom en rimlig tidsfrist som ska fastställas och offentliggöras i förväg
- regeln om tyst beviljande i artikel 13.4 som innebär att ett tillstånd anses beviljat om inget annat meddelats inom den tidsfrist som fastställts i förväg. Från denna ordning får dock undantag göras om det är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset
- mottagningsbevis ska sändas tillhandahållas så snart som möjligt för varje ansökan, se artikel 13.5, med uppgifter om
  - a) den tidsfrist som gäller för handläggningen (även om regeln om tyst beviljande inte gäller i det aktuella ärendet)
  - b) möjligheterna till rättslig prövning. Om vilken rättsprövning som ska informeras om, se prop. s. 92-93



- c) att tillståndet i förekommande fall följer av att beslutet inte har fattats inom denna tidsfrist (tyst beviljande).

Vissa krav får inte ställas för beviljande av tillstånd, se förteckningen i artikel 14, den s.k. ”svarta listan”. Andra krav ska utvärderas enligt EG-testet och får endast motiveras av s.k. tvingande hänsyn till allmänintresset, se den s.k. ”gråa listan” i artikel 15. Artikel 15 tillämpas inte villkorslöst på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, se artikel 15.4.

### **Regeringens förslag till genomförande av kapitel 3**

Regeringens granskning i enlighet med kapitel 3 av de svenska regelverk som faller inom direktivets tillämpningsområde föranleder endast få ändringar i gällande svensk lagstiftning<sup>6</sup>. Direktivets regel om tyst beviljande av tillstånd anses bara kunna tillämpas på några få områden och i dessa fall föranleda lagändringar i de regler som gäller på dessa områden, se rutan nedan.

Beträffande de förfaranderegler för hur ärenden om tillstånd ska handläggas, har ett stort antal krav i kapitel 3 ansetts överlappa det som redan gäller enligt förvaltningslagen i Sverige och inte behöva införas i svensk lag., se prop. 79-83. Handläggare av tillståndsärenden på kommunal nivå måste dock uppmärksamma de nya kraven i 7-9 §§ tjänstelagen och i relevant sektorslagstiftning.

I 7 § tjänstelagen upplyses således om att bestämmelser om den handläggningstid som enligt direktivet ska anges i förväg finns i annan – sektoriell – lagstiftning. Dessa tider kommer att fastställas av regeringen i förordningar, i vissa fall med bemyndigande i lag när skyldigheten berör kommuner. Regeringen bemyndigas således i 7 kap. 14a § alkohollagen (1994:1738) att meddela föreskrifter om den tid inom vilken kommuner ska fatta beslut om serveringstillstånd.

Ett mottagningsbevis ska enligt 8 § tjänstelagen sändas av den myndighet som är behörig att pröva tillståndet. Mottagningsbeviset ska innehålla de uppgifter som krävs enligt direktivet, se ovan.

**Senast den 27 december 2009 måste kommunala föreskrifter ha granskats utifrån reglerna i kapitel 3, även om ingenting i nuläget talar för att de kan innehålla särskilt många regler i strid med tjänstedirektivet**

I kommunala föreskrifter är det möjligt att vissa regler ställer krav på tillstånd eller krav för att få tillstånd utöver det som följer av lag eller förordning. Dessa krav måste i förekommande fall utvärderas i enlighet med EG-testet i kapitel 3 tjänstedirektivet för att säkerställa att de inte strider mot tjänsteleverantörernas etableringsfrihet. Med stöd av bemyndiganden i följande regelverk har kommu-

<sup>6</sup> Ändringar föreslås i tullagen (2000:1281), lagen (1992:160) om utländska filialer, lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel och lotterilagen (1994:1000), se prop. s.

nera rätten att föreskriva om krav som kan begränsa etableringsfriheten och som kan behöva utvärderas – listan bör inte betraktas som uttömmande.

- Renhållningsföreskrifter enligt 15 kap. miljöbalken
- Lag (1990:1079) och förordning (1990:1080) om tillfälliga bilförbud: möjlighet för en kommun att föreskriva tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar inom vissa områden
- Lag (1990:1183) om tillfällig försäljning och förordning (1990:1235) om kommunala föreskrifter om tillfällig försäljning: rätten att föreskriva om tillståndsplikt i vissa fall
- Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning och förordning (1998:929) om gatuhållning och skyltning: rätten att kräva vissa åtgärder av fastighetsinnehavaren
- Plan- och bygglagen (1987:10): rätten att kräva utökad bygglovsplikt i en detaljplan enligt 5 kap. 7 §
- Lag (2003:778) och förordning (2003:789) om skydd mot olyckor: möjlighet att föreskriva om förbud mot eldning, hur ofta sotning ska ske, m.m.
- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd: möjlighet för en kommun att meddela föreskrifter i fråga om avloppsanordningar, värmepumpar, hållning av vissa djur som inte är sällskapsdjur inom vissa områden, spridande av naturligt gödsel, förbud mot småskalig eldning inom vissa områden, m.m.

**Senast den 27 december 2009 ska kommunerna dessutom ha granskat sina tillståndsförfaranden och gjort dem förenliga med artiklarna 9-13 i direktivet**

En förteckning över de anmälnings- och tillståndsförfaranden som kommunerna svarar för finns i den särskilda rutan under avsnitt 2.3. I sitt utvärderingsarbete kan kommunerna få stöd av de resonemang som förs i promemorian och som lett till förslag om lagändring (s. 142-172 för krav vid etablering och s. 222-242 för krav som påverkar friheten att tillhandahålla tjänster) alternativt slutat i att ingen ändring behövdes (se bilaga 1 i promemorian).

**Hur fungerar de nya reglerna om tidsfrister vid handläggning av tillståndsansökan som kommunerna svarar för?**

De tidsfrister som gäller för handläggning av olika tillståndsärenden inom direktivets tillämpningsområde kommer att anges i svensk sektorslagstiftning på förordningsnivå. Utgångspunkten är att kommunen har denna tid på sig att ta ställning till om ansökan ska avslås eller inte. Tidsfristen börjar inte löpa förrän alla handlingar lämnats in. I dessa sektorsförordningar kommer dessutom att regleras

- att myndigheten får förlänga tidsfristen en gång under en begränsad tid, om det är motiverat på grund av ärendets karaktär. Förlängningen och dess varak-

tighet ska motiveras och meddelas sökanden innan den ursprungliga tidsfristen har löpt ut

- om regeln om tyst beviljande tillämpas, dvs. om tillståndet anses medgivet av kommunen i fall tidsfristen inte har beaktats av den tillståndsansvariga myndigheten, t.ex. en kommun. Regeln om tyst beviljande kommer endast att bli aktuell i ett fåtal tillståndsärenden (t.ex. i lagen om biluthyrning), eftersom undantag har bedömts kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och vara förenliga med direktivet i de flesta fallen, se prop. s.93-106.

### **Vad är ”tvingande hänsyn till allmänintresset”?**

Om tvingande hänsyn till allmänintresset ligger till grund för krav i nationella eller lokala föreskrifter, kan dessa krav anses förenliga med principen om etableringsfrihet, förutsatt bl.a. att kraven dessutom inte är diskriminerande och är proportionerliga. Tvingande hänsyn till allmänintresset är definierade i artikel 4.8 i direktivet som hänsyn som EG-domstolen i sin rättspraxis bedömt som tvingande på grund av allmänintresset, t.ex. allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för människors liv och hälsa, skydd av miljö, djurhälsa, immateriella rättigheter, socialpolitiska och kulturpolitiska mål. En längre exemplifierande förteckning finns i beaktandesatsen 40 under direktivets ingress.

### **Närmare om kommunens skyldighet såsom tillståndsmyndighet skyldig att sända ett mottagningsbevis när en fullständig ansökan kommit in**

Ett mottagningsbevis ska enligt tjänstelagen sändas när en fullständig ansökan har kommit in. Detta torde innebära att mottagningsbeviset ska skickas skyndsamt efter att alla handlingar som krävs för att kommunen ska kunna ta ett beslut har kommit in.

Har ansökan gjorts genom den elektroniska kontaktpunkten ska myndigheten kommunicera med tillståndssökanden på samma sätt och bl.a. sända ett mottagningsbevis till denne *elektroniskt*, t.ex. via kontaktpunkten.

## **2.6 Fri rörlighet för tjänster i kapitel 4 (artiklarna 16-21)**

I kapitel 4 anges vad medlemsstaterna ska göra för att uppfylla principen om fri rörlighet för tjänster, när det gäller tjänster som omfattas av direktivet. Principen är inskriven i artikel 49 i EG-fördraget och innebär

- friheten för EU-medborgare etablerade i en medlemsstat att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater *men också*
- rätten för en EU-medborgare att ta emot tjänster i en annan medlemsstat än den stat där den är bosatt.

EG-domstolen har med stöd av artikel 46 i EG-fördraget fastställt under vilka villkor dessa rättigheter får inskränkas. Det är denna praxis som med vissa modifieringar ligger till grund för reglerna i kapitel 4 i tjänstedirektivet.

I artikel 16 fastställs vilka krav en medlemsstat får ställa på tjänsteleverantörer från andra medlemsstater som tillfälligt vill sälja tjänster i Sverige. Sådana krav måste vara motiverade (nödvändighetsrekvisitet i EG-testet), med åberopande av endast följande skäl: allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd, se ovan under 3.1 för tolkning av dessa begrepp. Kraven får dessutom inte diskriminera leverantörer från andra medlemsstater (icke-diskrimineringsrekvisitet), och måste vara lämpliga för att uppnå det mål som ska uppnås samt inte gå utöver det som behövs för att uppnå målet (proportionalitetsrekvisitet). Vissa krav – t.ex. krav på etablering i landet, se artikel 16.2 – får inte ställas.

Artikel 16 gäller inte för vissa verksamheter som i övrigt omfattas av direktivet, se artikel 17 och kommentaren i prop. s. 118-121. Artikel 16 gäller bl.a. inte

- tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. avfallshanterig, tjänster avseende vattendistribution, vattenförsörjning och avloppsvatten
- avfallstransporter
- tjänster som tillhandahålls av reglerade yrken.

När det handlar om tillfälligt utövande – alltså inte etablering – måste leverantörer av sådana tjänster finna sig i att en medlemsstat antagligen ställer krav som grundas på andra grunder än de fyra grunder som tillåts enligt artikel 16 tjänstedirektivet (allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd).

Utöver dessa allmänna undantag i artikel 17, får medlemsstaterna *i enskilda fall* vidta åtgärder som inte är förenliga med kraven i artikel 16 på följande villkor i artikel 18.

- Åtgärden avser tjänstens säkerhet
- Åtgärden vidtas enligt procedurreglerna i artikel 35 i direktivet (ett omständligt förfarande som redovisas i propositionen, s. 133-135)
- Villkoren i artikel 18.2 a-d är uppfyllda.

#### **Regeringens förslag till genomförande av kapitel 4**

Det föreslås som redan nämnts en föreskrift i 1 § 3st. tjänstelagen som ålägger myndigheter – vilket innefattar kommuner – att verka för att direktivets principer får genomslag i Sverige. Dessutom föreslås ändringar i svenska författningar som innehåller krav som enligt regeringens bedömning motiveras av andra hänsyn än allmän ordning, allmän säkerhet, miljöskydd och folkhälsa.

- Resegarantilagen (1072:204)
- Lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare
- Lagen (1990:1183) om tillfällig försäljning
- Bostadsrättslagen (1991:614) och lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt
- Produktsäkerhetslagen (2004:451)

- Lagen (1992:1672) om paketresor och distans- och hemförsäljningslagen (2005:59)
- Marknadsföringslagen (2008:486).

Ändringarna i dessa sektorslagar innebär att vissa bestämmelser inte ska kunna upprätthållas mot icke-etablerade tjänsteutövare, se prop. s. 117.

Bestämmelser som reglerar möjligheten för en tillsynsmyndighet att i enlighet med artikel 18 tjänstedirektivet ingripa i enskilda fall samt procedurreglerna i dessa fall införs i 30a och 30b §§ produktsäkerhetslagen, se prop. s. 23-25 och 133-135.

### **Även kommuner och landsting måste granska sina föreskrifter**

En regelinventering liknande den som har utförts av regeringsdepartementen beträffande föreskrifter på nationell nivå och som lett till ändringsförslag som riksdagen kommer att besluta om i höst, måste även utföras av varje kommun beträffande de kommunala föreskrifter som kommunen får utfärda och har antagit. Beträffande de befintliga föreskrifterna ska detta ha skett senast den 27 december 2009. I propositionen finns vägledning om tillämpningen av EG-testet enligt artikel 16, se s. 110-115.

### **Hur skiljer man mellan etablering och tillfälligt utövning av en tjänst i en annan medlemsstat?**

Etablering definieras i direktivet (artikel 4.5) som tjänsteleverantörens faktiska utövande av en ekonomisk verksamhet enligt artikel 43 i fördraget under ren obegränsad tid och genom en stabil infrastruktur varifrån näringsverksamhet för att tillhandahålla tjänster faktiskt bedrivs. För närmare vägledning se även beaktandesats 37 under direktivs ingress. Gränsen mellan etablering och tillfälligt utövande kan vara svår att dra, vilket framgår av rättspraxis i EG-domstolen, se prop. s. 109-110.

### **2.7 Administrativt samarbete mellan myndigheter och tillsyn med stöd av IMI-systemet i kapitel 6 (artiklarna 28-36)**

Enligt artikel 28 är medlemsstaterna skyldiga att bistå varandra för att utöva en effektiv tillsyn över tjänsteleverantörer och tjänster. En behörig myndighet ska således så snabbt som möjligt och på elektronisk väg sända de uppgifter som andra medlemsstater eller kommissionen begär. Detta krav innebär följande för svenska myndigheter.

- a. När de samarbetar måste de behöriga myndigheterna strikt följa den ansvarsfördelning som allmänt regleras i direktivet.

De skyldigheter som åvilar de behöriga myndigheterna i etableringsmedlemsstaten att bistå myndigheter i andra medlemsstater innefattar bl.a. att på begäran bekräfta att en tjänsteleverantör är etablerad inom landet eller att denne inte olagligen utövar sin verksamhet där, att utföra kontroller, inspektioner och

utredningar som en annan medlemsstat begär och upplysa denna om resultaten och de åtgärder som eventuellt vidtagits, se artikel 29. Etableringsmedlemsstaten är också skyldig att varna de andra staterna och kommissionen om en tjänsteleverantörs agerande kan innebära en risk för allvarig skada på miljö eller människors hälsa.

När en tjänsteleverantör tillfälligt tillhandahåller en tjänst i en annan medlemsstat har de behöriga myndigheterna i etableringsmedlemsstaten respektive staten där tjänsten utövas olika tillsynsbefogenheter och -skyldigheter, se artiklarna 30 och 31. Enkelt uttryckt utövas tillsynen över de krav som kan ställas enligt artikel 16 eller 17 av staten där tjänsten utförs (om dessa krav se ovan under 3.5). Tillsynen på verksamheten utifrån andra krav ligger däremot hos etableringsmedlemsstaten, men på begäran av etableringsmedlemsstaten kan landet där tjänsten utförs genomföra de kontroller som krävs för att etableringslandets tillsyn ska vara effektiv.

- b. De behöriga myndigheterna ska hitta och kommunicera med varandra med stöd av ett elektroniskt system som kommissionen har i uppgift att inrätta.

Det s.k. Internal Market Information System (IMI) utvecklas av kommissionen och EU-länderna tillsammans sedan 2008 och ska vara operativt senast den 27 december 2009. Systemet innehåller ett automatiskt översättningssystem som möjliggör kommunikation på modersmålet och innehåller

- en databas av samtliga myndigheter som utövar tillsyn och/eller beviljar tillstånd till tjänsteleverantörer inom tjänstedirektivets tillämpningsområde
- en serie i förväg formulerade frågor som bygger på bestämmelserna i tjänstedirektivet
- möjligheten för en myndighet att själv formulera en fråga i fritext

Medlemsstaterna måste utse en eller flera IMI-kontaktpunkter vars uppgift främst blir att underlätta det administrativa samarbetet som krävs och stödja de behöriga myndigheterna vid användning av IMI. Systemet testas vidare under hösten 2009 och en del svenska myndigheter har deltagit i dessa tester. Regeringen kommer att erbjuda även några kommuner att på prov ansluta sig till IMI och lära sig använda systemet. Kommunikation via IMI kräver

- att den behöriga myndigheten är ansluten
- att personal har utsetts som ansvarig för IMI-kontakter inom myndigheten
- att denna personal har fått träna i att använda IMI-systemet. [Det finns information om IMI på kommissionens hemsida.](#)

#### **Regeringens förslag till genomförande av kapitel 6**

De allmänna samarbetsskyldigheterna samt varningsskyldigheten genomförs i 10-15 §§ tjänstelagen. En behörig myndighet (dvs. i förekommande fall den kommunala tillstånds- eller tillsynsmyndigheten) måste således enligt 12 § tjänstelagen

lämna bistånd till en behörig myndighet i en annan medlemsstat som begär det. Myndigheten ska därvid använda IMI, se 11 §. Om den behöriga myndigheten inte kan tillmötesgå begäran om information eller inte får den information som den har begärt av en behörig myndighet i en annan medlemsstat, ska myndigheten lämna information om detta till den myndighet som begärt informationen och till kommissionen. I 14 § fastställs den s.k. varningsskyldigheten för en behörig myndighet att underrätta behöriga myndigheter inom EES och kommissionen om en tjänsteverksamhet kan medföra allvarlig skada på människors hälsa eller på miljön.

De närmare reglerna för det administrativa samarbetet kommer att meddelas i förordning eller föreskrifter på lägre nivå med stöd av bemyndigandet i 15 § tjänstelagen.

Regeringen har utsett Kommerskollegiet som IMI-samordnare och IMI-kontaktunkt för Sverige. Många svenska kommuner har dock idag få eller inga ärenden som berörs av direktivet. Därför har tre länsstyrelser (Stockholm, Göteborg och Härnösand) utsetts som regionala samordnare – s.k. DIMIC – för att bistå dessa kommuner när behovet uppstår att kommunicera via IMI med myndigheter i andra länder. Ärendets handläggning förblir dock kommunens ansvar.

IMI-systemet uppfyller gällande bestämmelser om skydd av personuppgifter. Vid myndighetssamarbete enligt tjänstedirektivet ska svenska myndigheter emellertid följa personuppgiftslagen och göra sedvanlig sekretessprövning innan uppgifter lämnas ut. Villkoren för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet följer av 1 kap. 3 § tredje stycke sekretesslagen (1980:100), se prop. s.145-146.

### **Hur ska kommuner använda IMI?**

För att använda IMI behöver en kommun inte installera någon programvara. Kommunen får tillgång till IMI via Internet så fort den registreras såsom behörig myndighet i systemet av Kommerskollegium.

Enligt Datainspektionen innebär kraven i personuppgiftslagen att de uppgifter om tjänsteleverantörer som befordras via vanlig e-post mellan en kommun och dess DIMIC först krypteras. Denna aspekt uppmärksammades sent i genomförandeprocessen och berörs inte i propositionen. Enligt våra uppgifter förespråkar regeringen i stället för kryptering att en kommun, med stöd av sin DIMIC, anslutas direkt till IMI så fort den behöver kommunicera med utländska myndigheter i ett ärende som omfattas av tjänstedirektivets regler. Vilket stöd kommunen får i detta skede och av vilken myndighet (NIMIC, DIMIC) återstår för regeringen att precisera.

## **2.8 Tjänstemottagarnas rättigheter i kapitel 4 (artiklarna 19-21) och tjänsternas kvalitet i kapitel 5**

Den fria rörligheten för tjänster innebär som nämnts också en frihet för tjänstemottagaren i en medlemsstat, att utnyttja tjänster som erbjuds i en annan med-

lemsstat. Tjänstemottagaren kan vara en fysisk person eller en juridisk person - t.ex. ett företag eller en myndighet. I direktivet förbjuds helt vissa krav på tjänstemottagare såsom krav på tillstånd från behöriga myndigheter för att utnyttja tjänsten, se artikel 19. Medlemsstaterna ska också upphäva regler som diskriminerar tjänstemottagaren med dennes nationalitet eller bosättningsort som grund, artikel 20. Medlemsstaterna ska också se till att tjänstemottagaren får stöd i form av information om vilka krav som gäller för utövandet av tjänsten i andra medlemsstater, särskilt konsumentskyddskrav, om möjligheterna till rättslig prövning vid tvist mellan tjänstemottagaren och tjänsteleverantören, m.m., se artikel 21.

I den EG-rättsliga marknadsmodellen säkerställs tjänsternas kvalitet till stor del genom marknadskontroll. I direktivet ställs således krav på tjänsteleverantören att lämna vissa uppgifter till tjänstemottagaren. Medlemsstaterna får dessutom ställa upp krav på yrkesansvarsförsäkringar och garantier när tjänsten uppvisar vissa risker för tjänstemottagaren eller en tredje person, se artikel 23.

Dessa skyldigheter har införlivats i tjänstelagen, se 5 § 1 st. (information till tjänstemottagare ska finnas på GKP) och 16-20 §§ (informationsplikt på tjänsteleverantörer samt förbud mot diskriminerande villkor). Se prop. s. 154 ff och vägledningen s. 21.

## Länkar

- [På regeringens hemsida finns en särskilt länk till information om tjänstedirektivet](#)
- [Regeringens promemoria Ds 2008:75 ”Genomförande av tjänstedirektivet”](#)
- [Proposition 2008/09:187 ”Genomförande av tjänstedirektivet”](#)
- [Regeringens informationsmaterial ”Nya regler för tjänstesektorn - så påverkas myndigheterna av tjänstedirektivet” \(nedan kallat ”vägledningen”\)](#)
- [Kommissionens handbok om genomförandet av tjänstedirektivet](#)
- [Kommissionens webbsidor om IMI-verktyget i tjänstedirektivet](#)
- [Tillväxtverkets webbsidor om den gemensamma kontaktpunkten](#)
- [Kommerskollegiets webbsidor om tjänstedirektivet](#)