

# Inremarknadsguide

för kommuner



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

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

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

Kommerskollegiums Solvitcenter hjälper företag och privatpersoner som stöter på problem med den fria rörligheten.

Vi är också värd för flera nätverk med näringslivsorganisationer och myndigheter som syftar till att utveckla förutsättningarna för handeln.

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

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

**[www.kommers.se](http://www.kommers.se)**

# Förord

Sedan Sverige gick med i EU och blev en del av EU:s inre marknad har de fyra friheterna, fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital, blivit en självklarhet. EU-medlemskapet har bland annat underlättat för studier och arbete i andra länder, för svenska företag att expandera utanför landets gränser och för svenska konsumenter att köpa varor från hela EU.

Statliga och kommunala myndigheter spelar en avgörande roll i att förverkliga den inre marknaden och att skapa de förutsättningar som krävs för att de fyra friheterna ska fungera.

Vi hoppas att denna guide kan bidra till kommunernas viktiga arbete med tillämpning av EU-rätt oavsett om det handlar om kommunala föreskrifter, offentlig upphandling, livsmedels-tillsyn eller något annat. Kommerskollegium står givetvis till förfogande om det skulle uppstå ytterligare frågor om den inre marknaden.

Stockholm, december 2019



Pernilla Trägårdh  
Vikarierande generaldirektör  
Kommerskollegium

# Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. En guide till EU:s inre marknad .....</b>                     | <b>5</b>  |
| <b>2. När ska EU-rätten beaktas? .....</b>                          | <b>6</b>  |
| 2.1 EU-rätt är en del av svensk rätt .....                          | 6         |
| 2.2 Principen om EU-rättens företrädare .....                       | 6         |
| 2.3 Principen om lojalt samarbete .....                             | 6         |
| 2.4 Även icke-bindande åtgärder kan beröras .....                   | 7         |
| 2.5 Formella handläggningskrav kan påverkas av EU-rätten .....      | 7         |
| <b>3. En marknad utan gränser – reglerna om fri rörlighet .....</b> | <b>9</b>  |
| 3.1 EU:s inre marknad .....   | 9         |
| 3.2 Att identifiera relevanta EU-rättsakter .....                   | 9         |
| 3.3 Checklista .....  | 12        |
| 3.4 EU-rättstestet .....  | 12        |
| 3.5 Principen om fri rörlighet .....                                | 12        |
| 3.6 Undantagsmöjligheter .....                                      | 15        |
| <b>4. Kommunikations- och anmälningsskyldigheter .....</b>          | <b>18</b> |
| 4.1 Gränsöverskridande informationsutbyte .....                     | 18        |
| 4.2 Kommunikation med berörda parter när en vara stoppas .....      | 18        |
| 4.3 Anmälan av krav på tjänsteverksamhet .....                      | 19        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>5. Sektorsspecifika frågor .....</b>   | <b>22</b> |
| 5.1 Miljö.....  | 22        |
| 5.2 Livsmedel.....  | 24        |
| 5.3 Plan- och byggområdet .....   | 25        |
| <b>6. Offentlig upphandling.....</b>  | <b>26</b> |
| 6.1 Svensk rätt och EU-rätt om offentlig upphandling.....   | 26        |
| 6.2 EU-rättsliga principer som styr offentlig upphandling .....                                   | 26        |
| 6.3 Även till synes objektiva krav kan strida mot EU-rätten .....                                 | 27        |
| <b>7. Statsstöd.....</b>  | <b>28</b> |
| 7.1 Vad är statsstöd?.....  | 28        |
| 7.2 Fyra kriterier för statsstöd .....  | 28        |
| 7.3 Statsstöd är generellt förbjudet .....  | 28        |
| 7.4 Undantag från det generella förbudet.....   | 29        |
| 7.5 Stödåtgärder som inte omfattas av statsstödsförbudet och som därför inte behöver anmälas..... | 29        |
| 7.6 Stödåtgärder som kan godkännas av EU-kommissionen (efter anmälan) .....                       | 30        |
| 7.7 Anmälningförfarandet .....  | 30        |
| <b>Mer information.....</b>   | <b>32</b> |
| <b>Fotnoter.....</b>  | <b>33</b> |



# 1 En guide till EU:s inre marknad

Den här guiden riktar sig till dig som arbetar på en kommun som exempelvis kommundirektör, chefsjurist, tillsynshandläggare eller annan kommunal tjänsteman. Du kan använda denna guide för att identifiera i vilka situationer EU-rätten ska beaktas och hur EU:s inre marknadsregelverk ska tillämpas i de situationerna.

EU:s inre marknad är kärnan i dagens EU. På den inre marknaden ska varor, tjänster, personer och kapital kunna cirkulera fritt. För att den inre marknaden ska fungera krävs att länderna har ett gemensamt regelverk. Denna EU:s rättsgemenskap omfattar bland annat regler om tullfrihet, fri rörlighet samt konkurrensregler, som alla har påverkan på kommunal verksamhet.

I den här guiden beskriver vi först i vilka situationer kommuner kan behöva beakta EU-rätten (avsnitt 2).

Därefter följer en genomgång av vissa grundläggande principer för den inre marknaden, vilka EU-rättsakter som finns och hur regleringen om fri rörlighet av varor, tjänster, personer och kapital påverkar kommunerna (avsnitt 3). Därefter följer ett avsnitt om vissa kommunikations- och anmälningsförfaranden som kommuner omfattas av (avsnitt 4). I avsnitt 5 beskrivs hur EU-rätten blir aktuell på miljö-, livsmedel- respektive plan- och byggområdet. Avslutningsvis beskrivs hur EU-rättens bestämmelser kring offentlig upphandling (avsnitt 6) respektive statsstöd (avsnitt 7) är relevanta för kommuner.

Vi hoppas du får användning av guiden. Du är också välkommen att ställa EU-rättsliga frågor till vår EU-helpdesk. Den är tillgänglig på 08-690 49 80 eller på [euhelpdesk@kommers.se](mailto:euhelpdesk@kommers.se).

# 2 När ska EU-rätten beaktas?

## 2.1 EU-rätt är en del av svensk rätt

EU-rätten är en del av varje medlemsstats rättsordning. Varje kommun har, oberoende av lagstiftaren, regeringen eller myndigheter, ett eget ansvar för att EU-rätten följs och tillämpas på ett korrekt sätt.

Att följa EU-rätten kan exempelvis innebära:

- att bortse från en svensk regel (lag, förordning eller föreskrift) som strider mot EU-rätten. En kommun som upptäcker att en svensk rättsregel står i strid med EU-rätten ska åsidosätta den svenska regeln. Att följa svensk lag kan inte användas som motivering för en åtgärd som strider mot EU-rätten, och
- att se till att kommunernas egna åtgärder inte strider mot EU-rätten. Detta gäller för alla typer av åtgärder och oavsett om en överordnad regel strider mot EU-rätten eller inte.

## 2.2 Principen om EU-rättens företrädare

Om det uppstår en konflikt mellan en nationell regel (exempelvis lag, förordning, föreskrift) och en EU-rättslig regel ska kommunala och statliga myndigheter tillämpa EU-rätten. Detta följer av principen om EU-rättens företrädare. Principen ska garantera att EU-rätten tillämpas lika i alla medlemsstater.

Om en åtgärd strider mot EU-rätten får den enligt EU-rätten inte genomföras. Är den redan genomförd kan den förklaras ogiltig av domstol. Under vissa förutsättningar kan enskilda ha rätt till skadestånd för att en kommun har brutit mot EU-rätten. Eventuellt skadestånd kan utdömas av nationella domstolar.

## 2.3 Principen om lojalt samarbete

För kommuner innebär principen om lojalt samarbete (ibland kallad lojalitetsplikten) att avstå från att tillämpa eller skapa nya bestämmelser som äventyrar den fria rörligheten. Nationella regler, inbegripet kommunala åtgärder, som hindrar en effektivt fungerande inre marknad ska därför också avskaffas.

Principen om lojalt samarbete innebär dessutom att svenska kommuner ska samarbeta med myndig-





heter och kommuner i andra medlemsstater. Det innebär till exempel att en kommun inte kan avfärda intyg från andra medlemsstater utan att kontrollera dess äkthet med utfärdande myndighet eller kommun. På så sätt underlättas en korrekt tillämpning av EU-reglerna.

## 2.4 Även icke-bindande åtgärder kan beröras

Även när en kommun går ut med riktlinjer, allmänna råd, uppmaningar, rekommendationer och informationskampanjer som skulle kunna påverka den fria rörligheten ska inre marknadsreglerna respekteras. Detta trots att åtgärderna är icke-bindande, det vill säga inte är i form av bindande regler.

Om en kommun exempelvis uppmanar konsumenter att köpa varor från Sverige kan det negativt påverka försäljningen av produkter från andra medlemsstater. I sådana fall får rekommendationer endast ges om kommunen kan visa att det finns ett objektiskt intresse av informationen och att åtgärden är proportionerlig.

Mer information om icke-bindande myndighetsåtgärder finns i Kommerskollegiums publikation *Icke-bindande myndighetsåtgärder måste följa EU-rätten*.

### Exempel

#### **Irländska statens kampanj för att gynna irländska varor stred mot EU-rätten**

I det så kallade Buy Irish-målet slog EU-domstolen fast att även icke-bindande åtgärder omfattas av EU-rätten. Den irländska staten hade genomfört en reklamkampanj som uppmanat konsumenter att köpa inhemska produkter. Eftersom kampanjen kunde ha en handelsbegränsande effekt på utländska varor tvingades Irland upphöra med kampanjen.<sup>1</sup>

Liknande rekommendationer och kampanjer på lokal nivå kan också strida mot EU-rätten.

## 2.5 Formella handläggningskrav kan påverkas av EU-rätten

Enligt EU-rätten har berörda parter rätt till insyn i handläggningen av ett ärende och kommunikation under ärendets gång. Dessutom ska kommuner



motivera sina beslut. EU-rätten ställer också krav på exempelvis handläggningstider, rättskraft och utredningsskyldighet.

Enligt EU-rätten kan sådana skyldigheter även gälla åtgärder som inte är myndighetsutövning, till exempel när en kommun informerar allmänheten om att en viss produkt är farlig. Innan en kommun exempelvis agerar i förhållande till en vara ska kommunen skriftligen ha kommunicerat med den utländska producenten eller svenska importören, vars EU-rättigheter om fri rörlighet för varor begränsas av åtgärden (se avsnitt 4.2).

Alla åtgärder som vidtas av en kommun, och som kan begränsa den fria rörligheten, ska kunna överklagas i domstol. Det innebär att även information som en kommun lämnar till allmänheten, och som kan inskränka ett företags fria rörlighet, ska kunna prövas av domstol.

## Exempel

### Överklagandeförbud fick tas bort från svensk förordning

I det så kallade Lassagårdsmålet hade ett företag ansökt om jordbruksstöd hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen avvisade företagets ansökan på grund av att den var för sent inkommen. Företaget överklagade beslutet till Jordbruksverket men fick avslag eftersom beslutet enligt en svensk jordbruksförordning inte kunde överklagas.

Frågan togs då upp i Regeringsrätten som konstaterade att företaget hade rätt att få frågan prövad av domstol enligt den EU-rättsliga principen om domstolsprövning. Den svenska förordningen stred därför mot EU-rätten. Eftersom EU-rätten har företräde, kunde bestämmelsen om överklagandeförbud i den svenska jordbruksförordningen inte tillämpas.<sup>2</sup>

# 3 En marknad utan gränser – reglerna om fri rörlighet

## 3.1 EU:s inre marknad

EU:s regler för den inre marknaden innehåller bestämmelser som ska främja fri rörlighet mellan medlemsstaterna för varor, personer, tjänster och kapital, gemensamt kallade de fyra friheterna. Men de öppna gränserna ska inte äventyra viktiga allmänna samhällsintressen som exempelvis skydd för konsumenter, miljö, liv och hälsa. EU-rätten handlar ofta just om att göra en avvägning mellan de fyra friheterna och dessa samhällsintressen. Denna avvägning präglar hela tankesättet bakom EU-rätten och reglerna om den fria rörligheten följer samma grundläggande principer även om de formuleras på lite olika sätt beroende på vilken EU-rättsakt eller vilken frihet det gäller.

Det här kapitlet inleds med en genomgång av EU:s olika rättsakter. De därpå följande avsnitten behandlar de grundläggande principerna för den fria rörligheten.

Det är inte alltid lätt att identifiera vilka EU-regler som ska beaktas i ett enskilt ärende och hur dessa regler ska tolkas på kommunal nivå. Vidare är det inte alltid uppenbart hur en EU-regel ska tolkas. Avvägningen mellan fri rörlighet och allmänna samhälls-

intressen kan också vara komplicerad. När sådana problem uppstår kan kommunen vända sig till samordnande tillsynsmyndighet, eller till Kommerskollegiums helpdesk för att få vägledning.

## 3.2 Att identifiera relevanta EU-rättsakter

Om en kommun avser att vidta en åtgärd som kan ha en påverkan på den fria rörligheten är det viktigt att identifiera de relevanta EU-rättsakter som berör åtgärden.

### 3.2.1 Olika typer av EU-rättsakter

Inom EU-rätten skiljer man mellan primärrätten och sekundärrätten. Primärrätten består av fördragen: fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Medlemsstaterna har också enats om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) som har samma status som fördragen och garanterar grundläggande rättigheter inom EU. Dessa bestämmelser kan vara av betydelse för kommuner, speciellt i samband med beslut som rör personer.

Sekundärrätten består av EU-direktiv, EU-förordningar, beslut med mera och reglerar specifika frågor. De grundläggande principerna om fri rörlighet återfinns i EUF-fördraget (primärrätten) och mer detaljerade bestämmelser på många områden finns i EU-förordningar och EU-direktiv (sekundärrätten).

EU-förordningar gäller direkt i medlemsstaterna och gäller alltså utan att Sverige behöver införliva EU-förordningarnas regler i svensk rätt. EU-direktiv måste dock i regel införlivas i svensk rätt genom lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter för att bestämmelserna ska gälla i Sverige.

EU-domstolen i Luxemburg tolkar primär- och sekundärrätten. Dess avgöranden i olika tvister har stor betydelse. För att förstå EU-rätten är det därför minst lika viktigt att ha kunskap om EU-domstolens praxis som EU:s fördrag och övriga EU-rättsakter.

Flera EU-rättsakter reglerar fullt ut exempelvis en viss typ av produkt eller tjänst. Området är då fullharmoniserat och medlemsstaterna får då inte införa regler som går längre än, eller skiljer sig från, EU-rättsaktens bestämmelser. I vissa fall finns en artikel i bestämmelsen som visar att området är fullharmoniserat. I vissa EU-direktiv står till exempel: ”medlemsstaterna ska inte förhindra tillträdet till marknaden för produkter som överensstämmer med detta direktiv...”.

Det finns också EU-rättsakter som lämnar utrymme för medlemsstaterna att exempelvis anta striktare bestämmelser. Detta kallas för minimi harmonisering eller partiell harmonisering. De nationella regler som i dessa fall är strängare än bestämmelserna i EU-rättsakten måste dock vara förenliga med EU:s generella regler om fri rörlighet.

### 3.2.2 Vilka EU-regler ska tillämpas?

I många fall kan kommunen förutsätta att EU-rätten redan har beaktats i samband med att nationella regler såsom lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter togs fram. Riksdag, regering och statliga myndigheter har nämligen också en skyldighet att beakta relevant EU-rätt i sin verksamhet. Om kommunen dock uppmärksammas att exempelvis ett EU-direktiv genomförts felaktigt i svensk rätt har kommunen en skyldighet att utreda om så är fallet och eventuellt tillämpa EU-rätten istället.

När en kommunal åtgärd ska prövas mot EU-rätten är det i sekundärrätten man börjar. Om EU-direktiv eller EU-förordning saknas för en viss fråga eller om dessa ger visst utrymme för att anta mer långtgående regler på nationell nivå (minimiharmonisering) ska åtgärden prövas mot EUF-fördragets regler.

I praktiken innebär detta att en kommun som avser att anta ett beslut som kan betraktas som diskriminerande, alltså inte behandlar svenska och utländska varor, tjänster, personer eller kapital lika, först måste kontrollera att det inte finns något diskrimineringsförbud i en EU-bestämmelse som reglerar det aktuella området. Om ett sådant förbud saknas i sekundärrätten behöver kommunen kontrollera att åtgärden inte strider mot det generella diskrimineringsförbudet i EUF-fördraget.



## Exempel

### Registreringsskyldighet prövades mot EU-förordning och fördraget

År 2016 tog Högsta domstolen ställning till om skyldigheten att registrera kemiska produkter som förs in till Sverige i det svenska produktregistret stred mot EU-rätten. Högsta domstolen konstaterade att den så kallade Reach-förordningen inte innebär en uttömmande harmonisering av de aktuella reglerna. Därefter bedömde domstolen att de svenska reglerna var förenliga med såväl Reach-förordningen som funktionsfördragets bestämmelser om den fria rörligheten för varor.<sup>3</sup>

Detta fall illustrerar att det ibland kan vara nödvändigt att beakta såväl sekundärrätten som primärrätten för att bedöma om en svensk statlig eller kommunal åtgärd strider mot EU-rätten.

## Exempel

### Hur hittar man rätt EU-lagstiftning?

Alla EU-rättsakter finns tillgängliga på EU:s officiella webbplats EUR-lex ([eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)). Där kan man hitta bland annat EU-fördraget och samtliga EU-direktiv och EU-förordningar.

EU-domstolens domar hittas via webbplatsen [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu).

Relevanta EU-rättsakter förtecknas även ofta på ansvariga myndigheters hemsidor.

### 3.3 Checklista

Se sidan 13.

### 3.4 EU-rättstestet

Som nämnts i inledningen till detta kapitel handlar EU-rätten om att göra en avvägning mellan olika intressen med fri rörlighet å ena sidan och skyddsintressen å den andra. Denna avvägning präglar alla regler om fri rörlighet oavsett vilken av friheterna de berör. För att bedöma om en kommunal åtgärd (föreskrift, beslut, informationsåtgärd eller dylikt) riskerar att bryta mot EU-rätten bör följande två huvudfrågor besvaras:

- Utgör åtgärden ett hinder mot fri rörlighet (principen om fri rörlighet)?
- Om så är fallet, kan åtgärden rättfärdigas (undantagsmöjligheter)?

Detta tvåstegsresonemang kallas ibland för EU-rättstestet. Första delen av testet tar sikte på hur ett hinder mot fri rörlighet identifieras och andra delen rör hur nationella eller lokala skyddsintressen kan beaktas med hänsyn till bland annat proportionalitetsprincipen. Båda delarna behandlas närmare nedan.

### 3.5 Principen om fri rörlighet

Principen om fri rörlighet är en grundläggande EU-rättslig princip. Den innebär att varor, tjänster, personer och kapital ska kunna cirkulera fritt inom EU.

Det finns ett generellt förbud mot åtgärder som till sin effekt, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, begränsar den fria rörligheten. Sådana regler är olagliga om de inte kan motiveras med hänsyn till skäl av allmänt intresse. Det är inte syftet eller formen

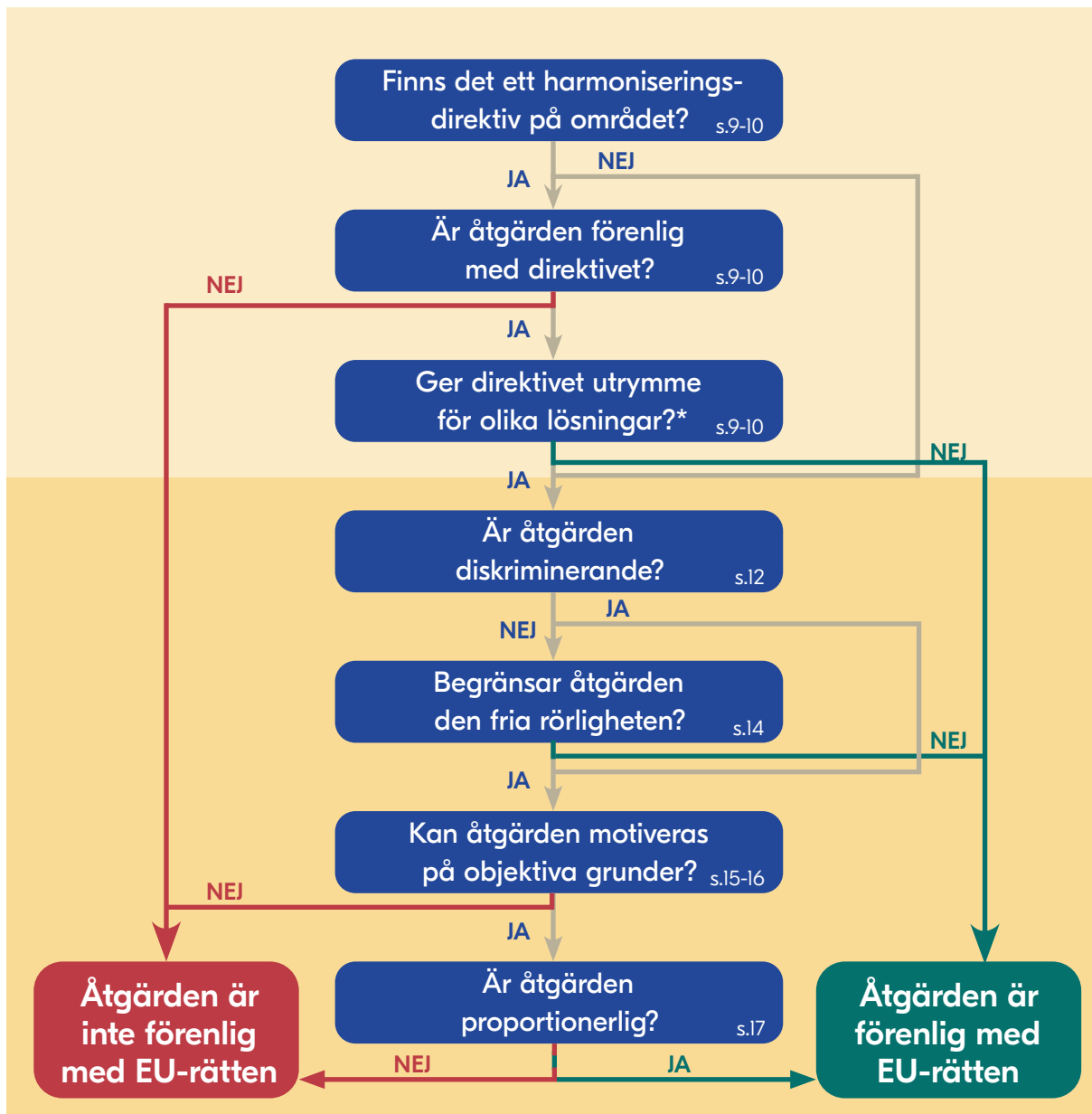
med den hindrande regeln eller åtgärden som avgör om den strider mot EUF-fördraget, utan den effekt den får. Om en regel eller åtgärd kan leda till att tillträde till marknaden försvåras eller hindras måste det undersökas om den står i strid med EU-rätten eller inte. Principen om fri rörlighet innehåller både ett förbud mot att diskriminera och ett förbud mot att på annat sätt hindra eller göra det mindre attraktivt att utnyttja den fria rörligheten.

#### 3.5.1 Förbud mot diskriminering

Diskrimineringsförbudet innebär att utländska och svenska varor, tjänster, företag och enskilda personer ska behandlas lika. En kommun får exempelvis inte vägra anställning eller ge sämre lönevillkor till personer från andra medlemsstater av det skälet att dessa inte är svenska medborgare. På samma sätt får i princip en kommun vid livsmedelstillsyn inte behandla svenska och utlandsägda livsmedelsbutiker olika eller tillämpa hårdare krav mot importerade livsmedel.

Även dold diskriminering är förbjuden. Ett exempel på dold diskriminering är när kraven för att meddela ett kommunalt tillstånd är desamma för aktörer från Sverige och andra medlemsstater, men handläggningstiden för att meddela det i praktiken är omotiverat längre för företag eller enskilda från andra medlemsstater. Ett annat exempel på dold diskriminering är omotiverade språkrav som ställs på vissa tjänsteoperatörer och som i och för sig gäller oavsett nationalitet men de facto gör det svårare för utländska aktörer att erhålla ett tillstånd.

Det viktiga är att svenska intressenter inte får någon fördel, oavsett vilken, i förhållande till intressenter från andra medlemsstater.



## Exempel

### Förbud mot utländsk vd var otillåten indirekt diskriminering

En bilverkstad i Österrike ville anställa en vd som var bosatt utomlands. De österrikiska myndigheterna vägrade att godta detta med hänvisning till en österrikisk lag som krävde att alla österrikiska företags har en vd bosatt i Österrike. EU-domstolen konstaterade att lagen var en indirekt diskriminerande åtgärd mot utländska EU-medborgare. Österrike menade att regleringen var motiverad med hänsyn till intresset att lätt kunna kontakta bolagets företrädare. EU-domstolen ansåg dock att regleringen var oproportionerlig.<sup>4</sup>

Kravet gjorde ingen skillnad baserat på medborgarskap, men det var indirekt diskriminerande att kräva bosättning i Österrike.

### 3.5.2 Även icke-diskriminerande hinder kan vara förbjudna

Även om kommunens åtgärd inte är diskriminerande kan den ändå vara otillåten. Det gäller åtgärder som på något omotiverat sätt hindrar, eller gör det mindre attraktivt, att utöva de fyra friheterna i Sverige.

### 3.5.3 Principen om ömsesidigt erkännande

På varuområdet innebär principen om ömsesidigt erkännande att alla produkter som tillverkas eller säljs lagligen i en medlemsstat ska få säljas i alla andra medlemsstater utan att behöva anpassas till nationella tekniska regler.

## Exempel

### Handläggning av serveringstillstånd

En kommun ställde krav på att den som söker serveringstillstånd hade ett personligt möte med beslutfattaren. Det skulle inte bara göra det möjligt att få sökandens underskrift, utan också ge tillfälle till kontakt för att bedöma den sökandes lämplighet. Tillvägagångssättet gjorde det svårare för företag med verksamhet längre bort från kommunen att ansöka om tillstånd. Kommunen insåg att kravet inte stod i proportion till syftet och tog bort det, även om det var icke-diskriminerande.<sup>5</sup>

På tjänsteområdet innebär principen om ömsesidigt erkännande att det inte är tillåtet att kräva ytterligare kontroller, godkännanden med mera av gäst-ande tjänsteföretag utöver de som företaget redan genomgått i sitt ursprungsland. EU-domstolen har i flera rättsfall pekat på att gästande företag redan har tillräckliga kvalifikationer med sig från sitt hemland.

I vissa fall kan nationella regler skilja sig åt mellan medlemsstaterna. Principen om ömsesidigt erkännande har utvecklats för att nationella särregler inte ska leda till dubbel börda för företag som vill sälja sina varor eller erbjuda sina tjänster i flera medlemsstater. Principen utgår från och förutsätter att lagstiftare och tillsynsmyndigheter i medlemsstaterna har förtroende för varandra och litar på varandras bedömningar.



## Exempel

### Krav på folkbokföring stred mot EU-rätten

Ett exempel på en åtgärd som hindrar den fria rörligheten för personer är de krav på folkbokföring som vissa kommuner ställt på EU-medborgare som önskar läsa svenska för invandrare (SFI). En EU-medborgare har rätt till utbildning om denne har uppehållsrätt enligt EU-rätten, exempelvis om personen arbetar i Sverige.<sup>6</sup>

### 3.5.4 Fri rörlighet för personer

Alla unionsmedborgare och personer som har uppehållsrätt i en medlemsstat har rätt att bosätta sig, studera och arbeta i vilket annat land som helst inom unionen. Inom EU-rätten finns bland annat

## Fakta

### Solvit

Solvit hjälper företag och privatpersoner att lösa hinder för den fria rörligheten på EU:s inre marknad. Det är ett informellt nätverk i EU som tar sig an problem som beror på att en myndighet eller kommun har tilläpplat EU-rätten på ett felaktigt sätt. I dialog med berörd myndighet eller kommun söker Solvit lösa hindret inom tio veckor. Det svenska Solvit-centret finns på Kommerskollegium. Solvit inrättades baserat på en begäran från EU:s medlemsländer år 2002.

detaljerade bestämmelser om familjemedlemmars, pensionärers och studenters rättigheter.

På samma sätt som när det gäller den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital har medlemsstaterna möjlighet att begränsa den fria rörligheten för personer med hänsyn till ett tvingande allmänintresse, som beskrivs nedan. En sådan åtgärd måste dock vara objektiv och proportionerlig.

## Exempel

### Spansk kommun fick inte kräva spansk byggfirma

En svensk medborgare önskade renovera sin fastighet i Spanien och fick besked av lokala myndigheter att den firma som anlitas måste vara etablerad i Spanien. Den spanska kommunen insåg att det riskerade strida mot inre marknadsregelverket att endast spanska företag fick anlitas för renoveringen och ändrade sig därför till att även tillåta renoveringsfirmor från andra medlemsstater.<sup>7</sup>

## 3.6 Undantagsmöjligheter

Det finns undantag från huvudregeln om fri rörlighet. En åtgärd som vidtas för att tillgodose ett väsentligt skyddsintresse kan vara tillåten enligt EU-rätten trots att den fria rörligheten hindras. En avvägning måste ibland göras mellan EU:s regler om fri rörlighet och viktiga allmänna intressen som exempelvis skyddet för liv och hälsa, konsumentskydd eller miljöskydd. Det finns ingen uttömmande lista på de samhällsintressen som kan göra att inskränkningar i

den fria rörligheten är befogade. Det är något som måste bedömas från fall till fall.

### 3.6.1 Kommunen har bevisbördan

Det är den beslutande kommunen som har bevisbördan när ett undantag utnyttjas.<sup>8</sup> Kommunen ska alltså visa att det är berättigat att exempelvis förbjuda en produkt, försvåra för en tjänsteleverantör eller fatta ett beslut som gör det mindre lockande för en person att röra sig över gränserna.

Åtgärden ska vara objektivt motiverad och nödvändig. Kommunen ska visa och motivera varför den vidtagna åtgärden leder till att allmänintresset skyddas.

#### Exempel

##### **Ekonomiska skäl inte godtagbart allmänintresse**

Delstaten Voralberg i Österrike beslutade att ett företag endast fick hyra ut vissa båtplatser till personer med hemvist utanför Österrike. Resterande platser skulle hyras ut till personer med hemvist i Österrike. Begränsningen motiverades bland annat med att båtägare bosatta i andra medlemsstater är villiga att betala högre hyra och att de annars skulle hyra flertalet av platserna. Företaget överklagade beslutet och en begäran om förhandsavgörande skickades till EU-domstolen. EU-domstolen godtog inte delstatens argumentation eftersom den avsåg intressen av ekonomisk art, något som inte är ett godtagbart allmänintresse enligt EU-rätten<sup>9</sup>

Åtgärden ska också vara proportionerlig. Den ska med andra ord vara skälig i förhållande till syftet.

För vissa nationella produktregler krävs i EU:s förordning om ömsesidigt erkännande att kommunen kommunicerar med berörda ekonomiska aktörer när de avser att neka ömsesidigt erkännande eller vägrar marknadsstillträde för en produkt som säljs lagligt i en annan medlemsstat.

En hänvisning till allmänintressen får inte användas som en förevändning för godtycklig diskriminering eller som en förtäckt begränsning av den fria rörligheten mellan medlemsstaterna. Åtgärder med protektionistiskt syfte är därför aldrig tillåtna.

### 3.6.2 Objektiva grunder

Flera objektiva grunder eller allmänintressen följer direkt av EUF-fördraget. Framst rör det sig om skyddet av människors hälsa, allmän ordning och allmän säkerhet. Andra objektiva grunder följer av EU-domstolens praxis, exempelvis:

- Miljöskydd, exempelvis om en kommun vill stoppa en produkt från en annan medlemsstat som kan skada miljön. En produkt som en kommun anser är miljöfarlig kan i princip stoppas. Detta förutsätter att kommunen kan påvisa miljöfarligheten i produkten samt att beslutet är proportionerligt.
- Konsumentskydd, exempelvis om en kommun vägrar att ge tillstånd till oseriösa tjänsteföretag från andra medlemsstater.
- Skydd av minderåriga, exempelvis om en kommun inför åldersgräns för att få köpa vissa importerade produkter.
- Yrkesetiska regler.
- Trafiksäkerhet.
- Skydd för arbetstagare, både den fysiska miljön och anställningsvillkor.
- Skydd av kulturell mångfald.
- Stabiliteten i socialförsäkringssystemet.



### 3.6.3 Fri rörlighet och hållbarhet

Tanken med den inre marknaden är alltså inte att den fria rörligheten ska gå före alla andra intressen i samhället. Exempelvis kan det finnas ett intresse att uppnå hållbarhetsmål, såsom FN:s globala hållbarhetsmål i Agenda 2030. EU-rätten tillåter att åtgärder och regler i syfte att skydda ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet hindrar handeln eller skapar handelshinder. Det är viktigt att bland annat ha principerna om icke-diskriminering och proportionalitet i åtanke när sådana regler tas fram.

### 3.6.4 Proportionalitetstestet

Även om åtgärden anses vara nödvändig för att uppnå målet att skydda ett visst samhällsintresse, så krävs att åtgärden är proportionerlig. Om en kommun har möjlighet att välja mellan olika åtgärder för att uppnå samma mål ska den åtgärd väljas som begränsar den fria rörligheten minst.

## Exempel

### Tyskt krav på öltillverkning

Ett känt exempel från EU-domstolen är ett tyskt krav på att endast öl tillverkat av kornmalt, humle, jäst och vatten fick säljas under benämningen öl. Utländska ölsorter som innehöll något utöver dessa fyra ingredienser fick inte kallas öl i Tyskland, vilket försämrade möjligheten till försäljning. Från tysk sida menade man att kravet var nödvändigt för att tyska konsumenter inte skulle vilseledas. EU-domstolen ansåg emellertid att samma syfte skulle kunna nås med mindre restriktiva åtgärder, exempelvis genom en tydlig innehållsförteckning.<sup>10</sup>

# 4 Kommunikations- och anmälningsskyldigheter

I detta avsnitt beskrivs vissa processer för utbyte av information mellan myndigheter och kommuner i medlemsstaterna respektive mellan kommunerna och EU:s institutioner. Syftet med dessa processer är att underlätta samarbetet och på så sätt stärka den inre marknaden. Utöver de kommunikations- och anmälningsskyldigheter som beskrivs nedan finns även andra förfaranden för utbyte av information inom EU som kan vara relevanta för kommuner.

## 4.1 Gränsöverskridande informationsutbyte

Internal Market Information System, IMI, är en web-baserad tjänst för gränsöverskridande informationsutbyte och ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas myndigheter och kommuner vid tillämpning av vissa rättsakter. IMI är uppbyggt för att övervinna hinder som skillnader i medlemsstaternas förvaltningar, olika språk och vilken myndighet som man ska vända sig till i andra medlemsstater. Via IMI kan en svensk kommun

- hitta behöriga myndigheter i andra medlemsstater,
- ställa frågor och få svar inom fastställda tidsgränser,
- fråga och få svar på svenska, IMI översätter automatiskt, och

- anmäla krav, exempelvis på tjänsteverksamhet enligt tjänstedirektivet.

Samarbetet i IMI utökas kontinuerligt. På EU-kommissionens webbplats om IMI<sup>11</sup> kan du ta reda på vilka områden som IMI omfattar idag och vad som kommer att läggas till i framtiden. På vissa områden är IMI obligatoriskt att använda.

I varje medlemsstat finns en nationell IMI-samordnare, i Sverige är det Kommerskollegium. I egenskap av nationell samordnare genomför Kommerskollegium utbildnings- och informationsinsatser för IMI-användare. Det är även Kommerskollegium som registrerar behöriga myndigheter och kommuner i IMI och övervakar att de frågor som ställs hanteras.

## 4.2 Kommunikation med berörda parter när en vara stoppas

När en kommun avser att stoppa en vara ska den följa ett visst förfarande som anges i EU:s förordning om ömsesidigt erkännande. För det första ska kommunen informera den berörda ekonomiska aktören om sin avsikt att göra en bedömning av varan för att avgöra om den kan vara kvar på marknaden. Därefter



ska den ekonomiska aktören ha möjligheten att lämna in en försäkran om ömsesidigt erkännande eller andra dokument som visar att produkten säljs lagligen i en annan medlemsstat. Den ekonomiska aktören ska även kunna lämna in argument och kommentarer.

EU-förordningen gäller när kommunen vill fatta ett beslut som

- rör en produkt som lagligen säljs i en annan medlemsstat,
- inte omfattas av harmoniserad EU-lagstiftning,
- riktas till en ekonomisk aktör, alltså inte slutanvändaren,
- fattas på grundval av en teknisk regel (till exempel tekniska krav i en svensk föreskrift om hur en produkt ska vara utformad), och
- utgör ett förbud mot varan eller hindrar den från att säljas.

Syftet med EU:s förordning om ömsesidigt erkännande är att förtydliga myndigheters och kommuners skyldigheter och företags rättigheter när en vara som lagligen säljs i en annan medlemsstat, men som inte lever upp till den skyddsnivå som ställs i de nationella kraven, ska stoppas. EU:s förordning om ömsesidigt erkännande kompletteras med en svensk förordning om marknads kontroll.<sup>12</sup>

När kommunen har fattat ett beslut ska det meddelas den ekonomiska aktören utan dröjsmål. Kommunen måste också, inom 20 arbetsdagar, anmäla sitt beslut till relevant samordnade myndighet som i sin tur anmäler beslutet till EU-kommissionen och meddelar Kommerskollegium.

### 4.3 Anmälan av krav på tjänsteverksamhet

När kommuner ställer krav på tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet ska detta anmälas till EU-kommissionen. Anmälningsproceduren beskrivs i tjänstedirektivet och den gäller för alla tjänsteverksamheter, förutom de som uttryckligen undantas.

Krav definieras i tjänstedirektivet som ”skyldighet, förbud, villkor eller begränsning”. De kan finnas i alla typer av åtgärder med bindande verkan exempelvis kommunala föreskrifter och detaljplaner.

Alla krav som ställs på tjänsteleverantörer som är etablerade i ett annat land, men som tillfälligt utövar sin tjänsteverksamhet i Sverige, ska anmälas. Där emot ska endast vissa krav som ställs på tjänsteleverantörer som vill etablera sig i Sverige anmälas. Exempel på sådana krav är skyldighet att ha en viss juridisk

form, krav på minst antal anställda eller begränsningar av verksamhet till viss plats (för en lista på samtliga krav se artikel 15.2 i direktivet).

Kommuner anmäler kraven till Kommerskollegium. När en anmälan görs ska kraven motiveras utifrån de villkor som tjänstedirektivet ställer upp. Det är sedan Kommerskollegium som slutligen skickar anmälan till EU-kommissionen.

## Exempel

### Vissa bestämmelser i detaljplaner faller inom tjänstedirektivet

En kommun i Nederländerna hade bestämmelser i en detaljplan som föreskrev att vissa geografiska områden utanför stadens centrum enbart fick användas för detaljhandel med skrymmande varor. EU-domstolen konstaterade att den aktuella detaljhandeln utgör en tjänsteverksamhet som faller inom tjänstedirektivets tillämpningsområde och att de aktuella bestämmelserna i detaljplanen uteslutande reglerar denna verksamhet. Mot denna bakgrund ansåg man att tjänstedirektivet var tillämpligt. EU-domstolen ansåg vidare att de aktuella bestämmelserna utgjorde geografiska begränsningar enligt tjänstedirektivet. Denna typ av begränsning är endast tillåten under förutsättning att den kan motiveras med hänvisning till ett allmänintresse och inte går längre än nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas.<sup>13</sup> För att införa denna typ av begränsningar i svenska detaljplaner behövs enligt plan- och bygglagen skäl av betydande vikt.<sup>14</sup>

## Fakta

### Att bedöma anmälningsplikt enligt tjänstedirektivet

Det kan ibland vara svårt att bedöma om ett förslag behöver anmälas enligt tjänstedirektivet eller inte. Att besvara följande tre frågor kan underlätta bedömningen:

- **Fråga 1:** Innehåller förslaget ett krav som påverkar en tjänsteverksamhet? En tjänsteverksamhet kännetecknas av att den är en immateriell prestation, till skillnad från försäljningen av en vara som är materiell (det vill säga något man kan ta på).
- **Fråga 2:** Faller verksamheten inom tjänstedirektivets tillämpningsområde, eller är den undantagen enligt artiklarna 2-3? Exempelvis hälso- och sjukvårdstjänster samt transporttjänster är undantagna.
- **Fråga 3:** Är kravet tillämpligt på tjänstutövare som bedriver verksamhet i Sverige på tillfällig basis? Om så är fallet ska det anmälas enligt artikel 39.5. Om kravet endast tillämpas på etablerade aktörer är det anmälningspliktigt om det räknas upp bland kraven i artikel 15.2.

Mer vägledning om anmälningsförfarandet enligt tjänstedirektivet finns i Kommerskollegiums publikation *Tjänstedirektivet – så påverkas myndigheter och kommuner*. Vid frågor om anmälningsplikten kan kollaget också kontaktas via mail ([euhelpdesk@kommers.se](mailto:euhelpdesk@kommers.se)).



## Fakta

### Kontaktpunkt för tjänster

I alla medlemsstater ska det finnas en så kallad kontaktpunkt för tjänster (Point of Single Contact). Kontaktpunkterna är webbplatser där företag på distans och elektroniskt ska kunna ansöka om tillstånd för att bedriva tjänsteverksamhet, hitta kontaktuppgifter till behöriga myndigheter och kommuner samt få information om vilka krav som ställs på tjänsteverksamhet i den aktuella medlemsstaten. Den svenska kontaktpunkten hittas på [verksamt.se](http://verksamt.se).

Kommunala krav på tjänsteverksamhet i form av exempelvis anmälningsprocedurer eller tillståndskrav ska finnas tillgängliga i kontaktpunkten. Det är Tillväxtverket som driver webbplatsen och de ska underrättas om alla ändrade eller nya krav. Mejla till [kontaktpunkten@tillvaxtverket.se](mailto:kontaktpunkten@tillvaxtverket.se).

# 5 Sektorsspecifika frågor

I det här kapitlet går vi igenom några frågor som kan uppstå i en kommuns verksamhet och som har en koppling till EU-rättsliga principer för den inre marknaden. De frågor som tas upp här är dock inte de enda kommunala frågorna som rör EU-rätt utan ska endas ses som exempel.

## 5.1 Miljö

På miljöområdet är många EU-rättsakter antagna i form av EU-direktiv, vilket kräver att medlemsstaterna själva införlivar reglerna. Det innebär också att kommuner i första hand ska tillämpa de bestämmelser (lagar och förordningar) i svensk rätt som införlivar EU-rätten.

Kommunerna har en viktig roll när det gäller kontrollen av kemikalier i Sverige. Denna roll påverkas till stor del av EU-rätten och i synnerhet av EU:s förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, den så kallade Reach-förordningen. EU-rätten bör beaktas vid kontroll av hanteringen av kemikalier, kontroll av att egenanvändare anmäler sina produkter och kontroll av kemikalier och varor som grossister och detaljister säljer.

Målsättningen med Reach-förordningen är bland annat att garantera varors fria rörlighet på den inre

marknaden och därför måste även den fria rörligheten för varor ligga till grund för eventuella tolkningar av Reach-förordningen. Detta är också något kommunen måste ta hänsyn till vid tolkning och tillämpning av lokala föreskrifter, och särskilt då man tillämpar produktvalsprincipen i miljöbalken. I den mån kommunens tillämpning av produktvalsprincipen leder till att kemikalier som tillverkas eller säljs lagligt i andra medlemsstater utesluts från marknaden kan detta strida mot EU:s regler om fri rörlighet.

EU:s grundläggande principer har genomslag även när kommunen inte fattar beslut utan endast arbetar med information och rådgivning. Kommunen måste vara försiktig exempelvis när den går ut med rekommendationer om att bara handla med produkter som har en viss nationell miljömärkning eller liknande. Om kommunen exempelvis lägger upp information på sin webbplats eller sprider information i andra sammanhang som uppmanar konsumenterna att välja produkter märkta med svenska märkningar som Bra miljöval eller Svanen innebär det att utländska produkter som är märkta enligt likvärdiga märkningssystem i tillverkningslandet diskrimineras. Detta kan strida mot EU:s regler om fri rörlighet för varor.





## Exempel

### **Beslut om kemikalier i biltvätt måste vara förenligt med EU-rätten**

En kommunal nämnd beslutade att en biltvätt behövde se till att godkända tvättkemikalier tillhandahålls till kunderna. I beslutet angavs att endast tvättkemikalier som uppfyllde vissa miljömärkningar fick användas. Företaget som drev tvätthallen bestred detta och argumenterade bland annat för att beslut om att förbjuda produkter måste vara förenligt med EU-rättens principer om fri rörlighet för varor. Fallet prövades av Mark- och miljööverdomstolen. Domstolen ansåg att föreläggandet i sig var för otydligt och behövde därför inte pröva frågan mot EU-rätten.<sup>15</sup>

Även på avfallsområdet påverkas kommunens verksamhet av olika typer av EU-regler. Upphandling av avfallshanteringstjänster ska ske enligt bestämmelserna om offentlig upphandling som till stor del införlivar EU:s upphandlingslagstiftning. Vid sidan av upphandlingsförfarandet utövar kommunen tillsyn

inom avfallssektorn i enlighet med bland annat miljöbalkens regler. Dessa regler påverkas av EU-rätten. Exempelvis har avfallsdefinitionen sitt ursprung i EU-lagstiftning och EU har antagit regler om klassificering, hantering och kontroll av avfall som införlivats i miljöbalken.

När en kommun utfärdar tillstånd för anläggningar för omhändertagande av avfall ska den se till att tillståndsvillkoren och hanteringen av tillståndsförfarandet inte strider mot relevanta EU-direktiv, exempelvis förbjuder tjänstedirektivet krav på viss bolagsform. Detsamma gäller för tillstånd som avser lokala avfallsproducenters ansvar i miljöhänseende. I praktiken bör detta inte vara något problem då dessa EU-direktiv redan införlivats i svensk rätt och det får därför antas att de svenska regler som kommunen tillämpar är i enlighet med EU:s lagstiftning.

Utöver de krav som ställs i EU-direktiv och EU-förordningar ska kommunen beakta de grundläggande EU-rättsliga principerna om fri rörlighet. Det innebär exempelvis att en kommun ska behandla svenska och utländska aktörer lika vid ett tillståndsförfarande. Samma krav och handläggningsförfarande bör gälla oavsett nationalitet eller etableringsort. Detsamma gäller när en kommun beslutar om miljöstraffavgifter på avfallsområdet.

## 5.2 Livsmedel

Så gott som hela den svenska lagstiftningen på livsmedelsområdet baseras på EU-rätten. När en kommun exempelvis godkänner en livsmedelsanläggning eller kontrollerar livsmedel som saluförs i kommunen tillämpar den regler som mycket ofta har sitt ursprung i EU-rätten. De EU-regler som är relevanta på området utgör därför grunden såväl för svensk lag som för Livsmedelsverkets föreskrifter och olika riktlinjer av andra slag. EU:s regler för den fria rörligheten genomsyrar alltså de svenska reglerna som berör kommunens tillsyn på livsmedelsområdet.

### Exempel

#### Kommunens märkningskrav hinderade handeln mer än nödvändigt

En svensk kommun ansåg att märkningen av flaskvatten med de danska och norska orden vand och vann inte uppfyllde kravet på märkning enligt Livsmedelsverkets föreskrifter. Enligt föreskriften godtas märkning på ett annat språk än svenska endast då denna märkning bara obetydligt avviker från stavningen av motsvarande ord på svenska. Solvit menade att de aktuella kraven inte ligger i linje med EU-rättens krav på livsmedelsinformation till konsumenterna, som betonar att märkning ska ske på ett språk som lätt kan förstås av konsumenten. Kommunen ångrade sig senare och beslutade sig för att godta märkningen med ord på danska och norska.

Det är viktigt att tolkning och tillämpning av exempelvis livsmedelslagen och de svenska förordningar och föreskrifter som rör livsmedel också överensstämmer med EU:s regler om fri rörlighet. De kommunala åtgärder som aktualiseras i och med detta är många, exempelvis kan det röra sig om att anta en ny föreskrift om kontrollen av livsmedelsanläggningar eller att besluta om att ta vissa varor i beslag eller allmän rådgivning om livsmedel till konsumenterna.

### Fakta

#### Köp svenskt?

De råd och rekommendationer som kommunerna ger till konsumenterna ska vara objektiva och får inte uteslutande ta hänsyn till produktens ursprung. En kommun får alltså inte allmänt uppmana konsumenterna att exempelvis köpa svenskt kött.

Kommuner får skilja på olika produktionsmetoder och exempelvis uppmana konsumenterna att köpa produkter som odlats utan bekämpningsmedel, men sådana råd ska inte utformas på ett godtyckligt sätt som utan saklig grund utesluter alla importerade produkter.

Ett annat exempel rör klimatsmarta råd. Att rekommendera lokala produkter endast av skälet att korta transportsträckor leder till lägre koldioxidutsläpp kan anses godtyckligt då även andra faktorer som transportsätt eller tillverkningsmetod bör beaktas. Sådana råd bör övervägas noga eftersom de kan vara missvisande för konsumenten och diskriminerande mot utländska produkter och därför strida mot EU-rätten.



### 5.3 Plan- och byggområdet

Inom plan- och byggområdet utgör EU-regler en viktig grund för de svenska regler som kommuner har att tillämpa. Det är viktigt att kommunens egen tolkning och tillämpning av den svenska lagstiftningen också stämmer överens med EU:s regler om fri rörlighet.

I processen då kommunen anvisar mark måste EU-rätten vägas in. Det är viktigt att inte bara ta konkurrenshänsyn, utan också att se till att kraven på fri rörlighet för tjänster och etableringar uppfylls. Om företag inte tydligt bjuds in att delta i processen blir det svårt för framför allt utländska företag att vara med och konkurrera om kontrakt. Offentliggörs inte kontraktet blir rättssäkerheten sämre för företag som inte kan överklaga ett beslut (där överklagande endast är möjligt genom kommunalbesvär).

Kopplingen till EU-rätten finns också när det gäller utformningen av detaljplaner, särskilt med avseende på tjänstedirektivet. EU-domstolen har klargjort att tjänstedirektivet är tillämpligt på detaljplaner i den utsträckning de innehåller krav som omfattas av tjänstedirektivet. Detta gäller exempelvis om de begränsar viss tjänsteverksamhet till att ske på viss plats. Denna typ av krav måste motiveras utifrån ett allmänt intresse och får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det intresse som eftersträvas. Att tjänstedirektivet är tillämpligt innebär också att detaljplaner som innehåller denna typ av bestämmelser måste anmälas till EU-kommissionen. För att införa denna typ av begränsningar i svenska detaljplaner behövs enligt Plan- och Bygglagen skäl av betydande vikt.<sup>16</sup>

# 6 Offentlig upphandling

## 6.1 Svensk rätt och EU-rätt om offentlig upphandling

Kommuners upphandlingar regleras huvudsakligen i lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). De svenska lagarna bygger i huvudsak på EU:s upphandlingsdirektiv. Upphandlingsdirektiven har tillkommit för att säkerställa fri rörlighet för bland annat varor och tjänster på EU:s inre marknad och därigenom öppna upp för så bred konkurrens som möjligt inom EU i offentliga upphandlingar.

Utöver de regelverk som nämns här finns dessutom ytterligare bestämmelser som kan vara relevanta i samband med upphandling, exempelvis lagen om upphandling av koncessioner (LUK). För en komplett genomgång av regelverket och upphandlingsförfaranden hänvisas till Upphandlingsmyndighetens webbplats (<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/>).

## 6.2 EU-rättsliga principer som styr offentlig upphandling

För att EU:s regler om fri rörlighet ska kunna fungera vid tilldelningen av offentliga kontrakt måste princi-

perna om icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande, öppenhet och proportionalitet tillämpas även i offentliga upphandlingar. Det är dessa EU-rättsliga principer som genomsyrar de svenska upphandlingsreglerna.

### 6.2.1 Principen om icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering innebär i detta sammanhang att det är förbjudet att diskriminera (missgynna) någon leverantör eller vara på grund av nationalitet eller ursprung. Principen täcker inte bara öppen diskriminering utan även så kallad dold diskriminering och åtgärder som leder till en diskriminerande effekt i praktiken. En kommun får enligt denna princip inte begränsa upphandlingen till endast lokala, regionala eller nationella leverantörer eller att gynna dem på andra sätt. Det är inte heller tillåtet att ge företräde till lokala, regionala eller nationella varor i en upphandling.

### 6.2.2 Principen om likabehandling

För att säkerställa en effektiv konkurrens är det en grundpelare inom upphandlingslagstiftningen att leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Det innebär bland annat att alla lev-

erantörer ska ha tillgång till samma information och få del av den samtidigt. En överträdelse av likabehandlingsprincipen kan även föreligga om kraven i upphandlingsdokumenten inte går att följa upp eftersom en leverantör då skulle kunna vinna en upphandling utan att nå upp till ställda krav.

### 6.2.3 Principen om öppenhet

Principen om öppenhet betyder bland annat att en kommun ska informera om upphandlingen och agera på ett öppet och förutsebart sätt. Upphandlingsdokumenten ska vara tydligt utformade och det får inte ställas ytterligare krav i upphandlingen som inte framgått av upphandlingsdokumenten.

### 6.2.4 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär bland annat att de krav som ställs ska vara relevanta, lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Om det finns flera alternativ ska det alternativ som är minst ingripande för leverantörerna väljas.

### 6.2.5 Principen om ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande aktualiseras exempelvis när det krävs bevis på särskilda kvalifikationer i upphandlingar. Vid en upphandling ska en myndighet som regel godta intyg, betyg, certifikat (exempelvis från kontrollorgan), examens- och behörighetsbevis som har utfärdats av behöriga myndigheter i någon annan medlemsstat.

## 6.3 Även till synes objektiva krav kan strida mot EU-rätten

En kommun har stor frihet att själv bestämma vad som ska köpas in utifrån de behov som finns och för-

mulera sina krav i enlighet med det. Det finns också möjlighet att ta hänsyn till exempelvis miljö-, klimat- och djurskydd. En begränsning är dock att en kommun inte får ställa sådana krav som riskerar att begränsa konkurrensen genom att diskriminera utländska varor eller leverantörer. Exempel på krav som i regel är diskriminerande är krav som i praktiken innebär en favorisering av lokala eller nationella leverantörer. Detta kan vara fallet om en kommun i upphandlingen efterfrågar lokalproducerade eller närodlade produkter.

I likhet med vad som gäller för reglerna om fri rörlighet i allmänhet så kan upphandlingskrav som begränsar den fria rörligheten vara tillåtna om de kan motiveras objektivt utifrån ett väsentligt samhällsintresse, exempelvis skyddet för människors och djurs liv och hälsa. Dessutom måste kravet vara proportionerligt i förhållande till syftet. Om förutsättningarna för att åberopa ett sådant undantag finns är kravet tillåtet, det är den kommun som genomför upphandlingen som ansvarar för den bedömningen.

## Fakta

### Tillsyn och vägledning av upphandlingsreglerna

Konkurrensverket utövar tillsyn över regelverket för offentlig upphandling. Om en kommun inte följer relevanta lagar kan Konkurrensverket fatta tillsynsbeslut. De kan också föra talan om upphandlingsavgift i domstol när en otillåten direktupphandling har genomförts.

Upphandlingsmyndigheten ger stöd till myndigheter och kommuner genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder för offentlig upphandling.

# 7 Statsstöd

## 7.1 Vad är statsstöd?

Statsstöd är när det offentliga, till exempel en kommun, stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden. Det gäller också om endast vissa sektorer eller branscher får stöd.

Åtgärder som gynnar ett företag eller en grupp företag kan vara statsstöd. Andra exempel när det kan bli fråga om statsstöd är vid finansiering av bredband, flygplatser, hamnar eller annan infrastruktur som upplåts i utbyte mot ekonomisk ersättning.

I detta kapitel fokuserar vi på några av de grundläggande regler som kan vara av betydelse för kommuner: innebörden av det generella förbudet mot statsstöd, de undantagsmöjligheter som finns och själva anmälningsförfarandet. För mer detaljerad vägledning och möjlighet att ställa konkreta frågor hänvisar vi till Upphandlingsmyndigheten.

## 7.2 Fyra kriterier för statsstöd

Ett stöd omfattas av statsstödsreglerna om det uppfyller samtliga fyra kriterier:

1. Gynnar ett visst företag eller en viss produktion.
2. Finansieras genom offentliga medel. Finansieringen kan vara direkt eller indirekt.
3. Snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen.
4. Påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Det första kravet innebär alltså att stödet ska vara selektivt riktat. Det andra kravet innebär att stödet ska ha sitt ursprung i offentliga medel och kan vara både direkt och indirekt, det kan exempelvis vara fråga om subventioner eller uteblivna intäkter (avgiftsbefrielse eller försäljning av offentlig egendom under marknadspris). Kraven i de sista två punkterna är lågt ställda och är oftast uppfyllda redan när någon har fått en viss fördel.

## 7.3 Statsstöd är generellt förbjudet

Inom EU råder ett generellt förbud mot statsstöd. Förbudet gäller för alla typer av offentliga aktörer. Syftet med reglerna är att se till att inte snedvrیدا konkurrensen på EU:s inre marknad. EU:s statsstödsregler kan även hindra en statsstödsvävling där olika stater försöker bjuda över varandra för att locka till



sig företag och investeringar. En sådan utveckling riskerar att föra med sig stora kostnader för samhället utan att tillföra någon samhällsekonomisk nytta. Statsstöd som ges i strid med EU:s förbud är olagligt och EU-kommissionen kan kräva att stödet återbetalas till stödgivaren. Om stödet ges ut utan att ha anmälts till EU-kommissionen kan det stoppas i en svensk domstol.

## 7.4 Undantag från det generella förbudet

Det generella förbudet innebär dock i praktiken inte att alla stödåtgärder är otillåtna. Vissa stödåtgärder är undantagna och andra kan undantas av EU-kommissionen om vissa villkor är uppfyllda. I de flesta fall måste stödet ha anmälts i förväg till EU-kommissionen som därefter ska godkänna den planerade stödåtgärden innan den får genomföras. Stöd som inte har anmälts och godkänts av EU-kommissionen får alltså inte genomföras, detta är innebörden i det så kallade genomförandeförbudet.

Statsstödsreglerna täcker många olika frågor och kan vara svårtolkade. Utöver de rättsakter som antagits på EU-nivå spelar avgöranden från EU:s olika

instanser en avgörande roll för förståelsen av dessa regler. En kommun som planerar att införa en stödåtgärd bör därför noggrant utreda hur åtgärden förhåller sig till EU-rätten. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till att stöd som visat sig vara olagligt kan innebära allvarliga konsekvenser för stödmottagaren då denna blir skyldig att återbetala hela stödbeloppet med ränta till stödgivaren.

## 7.5 Stödåtgärder som inte omfattas av statsstödsförbudet och som därför inte behöver anmälas

Exempel på offentliga stöd som är tillåtna och inte behöver anmälas är:

- **Befintligt stöd.** Omfattar bland annat offentliga stödåtgärder som var i kraft före 1995 då Sverige blev medlem i EU och som inte förändrats materiellt eller budgetmässigt på ett sådant sätt att det utgör nytt statligt stöd. Sådant stöd behöver inte anmälas till EU-kommissionen. Under vissa omständigheter kan EU-kommissionen besluta att begränsa eller förbjuda stödet men i sådana fall behöver inte stödet återbetalas.

- **Stöd av mindre betydelse.** Stödåtgärder under ett visst belopp, så kallade minimisstöd, är undantagna från statsstödsförbudet. Om villkoren enligt EU-förordningen för de minimis-undantag är uppfyllda kan stöd lämnas utan att behöva invänta EU-kommissionens godkännande. För att falla under de minimis-undantaget måste stödet också vara transparent, det vill säga att det är möjligt att i förväg räkna ut stödets exakta belopp.
- **Främjande av ekonomisk utveckling.** I den allmänna gruppundantagsförordningen definieras ett antal kategorier av stöd som under vissa givna förutsättningar kan genomföras utan ett särskilt beslut från EU-kommissionen. Stödordningen måste publiceras på webben och anmälas till EU-kommissionen inom 20 arbetsdagar från det att den träder ikraft för att gruppundantaget ska vara tillämpligt. Undantaget omfattar bland annat vissa former av stöd till förmån för små och medelstora företag, forskning och utveckling, miljöskydd, sysselsättning och yrkesutbildning. Det är viktigt att notera att inte alla stödåtgärder inom dessa områden är undantagna.
- **Finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.** Offentliga stöd som avser ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är under vissa villkor tillåtna. Det finns ingen heltäckande definition av vad som utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan detta är avhängigt verksamhetens marknadskompletterande roll. EU-kommissionen har antagit ett antal EU-förordningar och beslut om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>17</sup> För att kunna tillämpa undantaget krävs att de förutsättningar som EU-kommissionen anger i någon av dessa rättsakter är uppfyllda.

## 7.6 Stödåtgärder som kan godkännas av EU-kommissionen (efter anmälan)

EU-kommissionen kan i vissa fall godkänna stödåtgärder om stödet har vissa positiva effekter, exempelvis om det utfärdats av miljö- eller regionalpolitiska skäl. Detta förutsätter att stödet har anmälts i förväg. EU-kommissionen har i ett antal rättsakter definierat under vilka förutsättningar stödet kan undantas från det generella statsstödsförbudet. EU-kommissionen har en viss diskretion att bedöma anmälda stödåtgärder och kan förena sitt godkännande med villkor, exempelvis att stödet begränsas i tid.

Alla offentliga stödåtgärder som inte undantas per automatik från anmälningsskyldigheten måste anmälas till EU-kommissionen i förväg. Anmälningsskyldighet gäller oavsett om det är individuella stöd eller stödordningar.

## 7.7 Anmälningförfarandet

I Sverige är det regeringen som ansvarar för anmälningförfarandet och som tar kontakt med EU-kommissionen. En kommun som planerar att genomföra en stödåtgärd måste alltså informera regeringen (Näringsdepartementet) om detta.

Enskilda och företag kan under vissa förutsättningar överklaga stödbeslutet som då kan upphäva beslutet att ge stöd. Detta gäller även om det kan antas att stödet hade godkänts av EU-kommissionen ifall det hade anmälts.





## Exempel

### **Fastighetsförsäljning under marknadspris var otillåtet statligt stöd**

Ett kommunalt bolag köpte två fastigheter med en tillhörande fabrik, för 17 miljoner kronor från en privat aktör. Sex månader senare sålde kommunen fastigheterna till ett företag för 8 miljoner kronor. Tre veckor senare sålde företaget fastigheten vidare för 40 miljoner. Efter det meddelade EU-kommissionen, som efter ett klagomål hade undersökt affären, att skillnaden mellan marknadsvärdet och det pris som företaget betalade till kommunen utgjorde otillåtet statligt stöd. Frågan överklagades till Tribunalen, en av EU:s domstolar, som konstaterade att det var fråga om otillåtet statligt stöd.<sup>18</sup>

## Fakta

### **EU:s lagstiftning på statsstödsområdet**

Statsstöd regleras primärt i EUF-fördraget, artiklarna 107–109. Det generella förbudet mot statsstöd finns i artikel 107.1 EUF. Undantagen från förbudet regleras i artikel 107.2 och 107.3 EUF-fördraget och anmälningsskyldigheten och genomförandeförbudet framgår av artikel 108.3 EUF-fördraget.

Statsstödsreglerna har även utvecklats genom sekundärlagstiftning och i EU-domstolens praxis.

För mer information och vägledning hänvisar vi till Upphandlingsmyndighetens webbplats.

# 8 Mer information

Som Sveriges inre marknadsmyndighet informerar Kommerskollegium inte bara svenska myndigheter om de skyldigheter som EU-rätten innebär. Vi har också ett antal funktioner som finns i alla EU-länder:

Solvit hjälper företag och enskilda som fått problem med rätten till fri rörlighet ([www.solvit.se](http://www.solvit.se)).

Kontaktpunkten för varor ger svar på vilka tekniska regler som är tillämpliga för en viss vara i ett visst EU-land. Den svenska kontaktpunkten vid Kommerskollegium tillhandahåller information om svenska varuregler liksom information om hur man kommer i kontakt med andra länders kontaktpunkter.

Kontaktpunkten för tjänster ger svar på vilka krav som ställs på den som ska tillhandahålla en tjänst. I Sverige finns kontaktpunkten huvudsakligen på [www.verksamt.se/eugo](http://www.verksamt.se/eugo), men Kommerskollegium svarar på frågor av mer juridisk karaktär om EU:s och Sveriges lagstiftning på tjänsteområdet.

Kommerskollegium har tagit fram en serie guider för myndigheter och kommuner om tillämpningen av EU-rätten. Flera av våra rapporter analyserar den fria rörligheten och de ekonomiska effekterna av den inre marknaden: [www.kommers.se/publikationer](http://www.kommers.se/publikationer).

Ni är välkomna att kontakta oss med EU-rättsliga frågor på 08-690 49 80 eller [euhelpdesk@kommers.se](mailto:euhelpdesk@kommers.se).

# Fotnoter

- 1 EU-domstolens dom i mål 249/81, Buy Irish.
- 2 RÅ 1997, ref. 65
- 3 NJA 2016 s. 1093.
- 4 EU-domstolens dom i mål C-350/96, Clean Car Autoservice.
- 5 SOU 2015:24, s 363.
- 6 Kommerskollegium, Solvit Sverige 2014.
- 7 Kommerskollegium, Solvit Sverige 2018.
- 8 Se t.ex. Bernitz, Europarättens grunder (4 Uppl.), s. 250.
- 9 EU-domstolens dom i mål C-224/97, Ciola.
- 10 EU-domstolens dom i mål 178/84, kommissionen mot Tyskland.
- 11 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_sv.htm).
- 12 Förordning (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn.
- 13 EU-domstolens dom i mål C-31/16, Visser Vastgoed Beleggingen.
- 14 Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 37§. För mer information se <https://www.boverket.se>.
- 15 Mark- och miljööverdomstolen, mål 4755-17.
- 16 Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 37§. För mer information se <https://www.boverket.se>.
- 17 [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/sgei.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html)
- 18 Tribunalens dom i mål T-253/12, Hammar Nordic Plugg mot kommissionen.

2019 12

Box 6803, 113 86 Stockholm  
Telefon 08 690 48 00 • E-post [registrator@kommers.se](mailto:registrator@kommers.se)  
**[www.kommers.se](http://www.kommers.se)**