



Årsrapport 2018

Anmälningssproceduren enligt
tjänstedirektivet

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

Årsrapport 2018: Anmälningsproceduren enligt tjänstedirektivet

1 Sammanfattning

Enligt tjänstedirektivet är medlemsstaterna skyldiga att anmäla nya eller ändrade krav i sin tjänstereglering. Emellertid anmäls inte alla krav som omfattas av anmälningsplikten. Syftet att motverka uppkomsten av hinder för tjänstehandeln uppfylls därmed inte. Efterlevnaden av tjänstedirektivet bör därför prioriteras och förslaget om en förbättrad anmälningsprocedur antas.

Under 2018 gjordes 71 anmälningar enligt tjänstedirektivet. Majoriteten av medlemsstaterna gjorde få eller inga anmälningar. Sverige var ett av de länder som gjorde flest. Eftersom inte all reglering anmäls går det inte att utifrån anmälningarna dra generella slutsatser om tendenser på den inre marknaden för de tjänster som omfattas av direktivet.

Under året trädde geoblockeringsförordningen i kraft. Förordningen förbjuder vissa former av diskriminering vid försäljning av varor och tjänster för slutkonsumtion. Vidare meddelades ett stort antal domstolsavgöranden rörande tjänstedirektivet.

2 Inledning

I denna rapport redogör Kommerskollegium för vad som skett inom anmälningsproceduren enligt tjänstedirektivet¹ under 2018 och därtill relaterade frågor. Rapporten görs i enlighet med 15 § förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

I likhet med tidigare år kan det konstateras att all tjänstereglering som omfattas av anmälningsplikt sannolikt inte har anmälts. Det är därför inte möjligt att utifrån anmälningarna dra övergripande slutsatser om hur regleringen av de tjänster som faller inom direktivets tillämpningsområde

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden.

har sett ut under det gångna året. Vad denna rapport framförallt ger är en bild av hur anmälningsproceduren fungerar i dagsläget.

Rapporten inleds med en beskrivning av anmälningsproceduren, som följs av en genomgång och analys av årets anmälningar. Avslutningsvis redogörs för vissa övriga frågor av betydelse för anmälningsproceduren och Kommerskollegiums arbete med tjänstedirektivet.

3 Anmälningsproceduren enligt tjänstedirektivet

Tjänstedirektivets anmälningsprocedur är en form av remissförfarande genom vilket EU:s medlemsstater samt EES-länderna anmäler nationella regler som innehåller nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet. Europeiska kommissionen (kommissionen) och andra medlemsstater har därefter möjlighet att ifrågasätta de anmälda kravens förenlighet med tjänstedirektivet och övrig EU-rätt. Proceduren har funnits sedan 2009 då tjänstedirektivet trädde i kraft. Dess syfte är att förebygga uppkomsten av otillåtna handelshinder.

Anmälningarna görs i en databas kallad IMI² och är sedan öppna för kommentarer under tre månader. Förutom en beskrivning av kravet ska anmälan bland annat innehålla en förklaring varför kravet är icke-diskriminerande, vilket skyddsintresse som motiverar åtgärden, samt hur kravet är proportionerligt. Medlemsstaten måste alltså motivera varför den anser att det anmälda kravet är förenligt med tjänstedirektivet.

Anmälningsplikten omfattning varierar beroende på om kravet bara är tillämpligt på tjänsteleverantörer som är etablerade i medlemsstaten, eller på de som tillfälligt tillhandahåller tjänster i landet. Vad gäller regler som bara träffar etablerade tjänsteleverantörer omfattar anmälningsplikten endast ett antal specifika krav som räknas upp i direktivet.³ Exempel på sådana krav är fasta minimi- eller maximiavgifter som tjänsteleverantörer måste tillämpa, eller krav på att verksamheten ska bedrivas i en viss juridisk form.

Vad gäller regler som är tillämpliga på de som tillfälligt tillhandahåller tjänster i den aktuella medlemsstaten måste däremot samtliga krav anmälas.⁴ Det kan till exempel handla om krav på tillstånd för att få utöva verksamheten, eller regler kring hur tjänsten ska utföras. Att

² Internal Market Information System.

³ Anmälningsplikten regleras i artikel 15.7, som hänvisar till artikel 15.2 där de anmälningspliktiga kraven framgår.

⁴ Anmälningsplikten regleras i artikel 39.5.

kraven är tillämpliga på tillfälliga tjänsteutövare utesluter inte att de även är tillämpliga på företag som är etablerade i den aktuella medlemsstaten.

Av betydelse för vilka krav som ska anmälas är att flera områden är undantagna från tjänstedirektivets tillämpningsområde. Till exempel undantas tjänster inom transportområdet, hälso- och sjukvårdstjänster, finansiella tjänster samt regler inom skatteområdet och inom arbetsrätten. Sådan reglering behöver därmed inte anmälas även när den utgör krav på tjänsteverksamhet.

I Sverige har anmälningsskyldigheten genomförts genom förordningen⁵ om tjänster på den inre marknaden samt förordningen⁶ med instruktion för Regeringskansliet. Kommerskollegium administrerar Sveriges anmälningar i IMI och koordinerar framtagandet av svar på eventuella kommentarer från kommissionen eller andra medlemsstater. Kollegiet bevakar även andra medlemsstaters anmälningar och sänder veckovisa rapporter till Utrikesdepartementet.⁷

Kommerskollegium ger genom remissyttranden rekommendationer om vilka krav i svenska regelverk som omfattas av anmälningsplikt. Under 2018 har Kommerskollegium yttrat sig om frågan om anmälningsplikt i 136 remissvar, till stor del avseende krav i myndighetsföreskrifter.⁸

4 Anmälningsproceduren under 2018

4.1 Årets anmälningar

Under 2018 gjordes totalt 71⁹ anmälningar enligt tjänstedirektivet. Det är en minskning jämfört med både 2017 (74 anmälningar) och 2016 (126 anmälningar). Den nedåtgående trend som konstaterats¹⁰ vad gäller antalet anmälningar tycks därmed fortsätta.

Av totalt 31 EU/EES-länder har endast 15 anmält krav under året, vilket är samma antal som föregående år. Ungern gjorde flest anmälningar och stod för nästan hälften av årets anmälningar. Därefter följde Sverige och Danmark.

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

⁶ 20 § punkten 6 förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

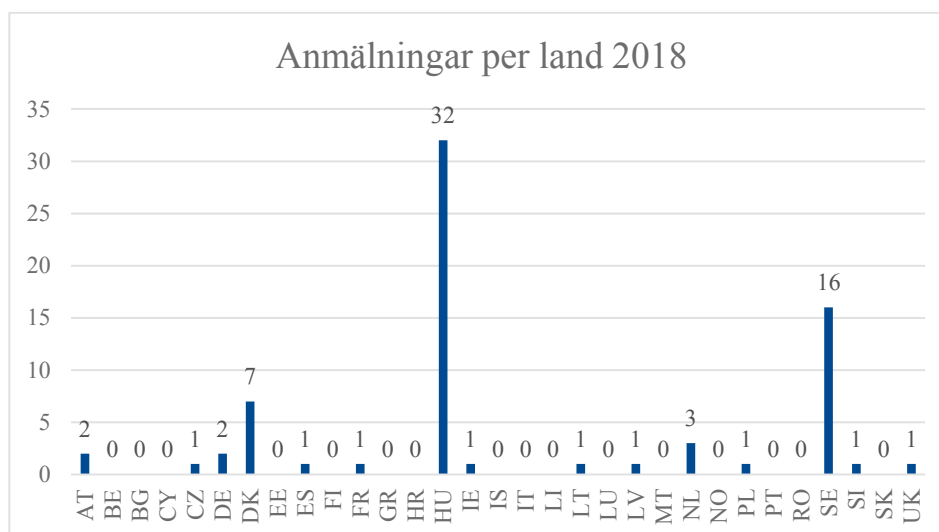
⁷ Dnr 2011/e0037, doknr.16-209, Förteckning över TD-anmälningar i IMI 2018.

⁸ Dnr 2011/e0037, doknr.16-271, Ärendeförteckning 2018.

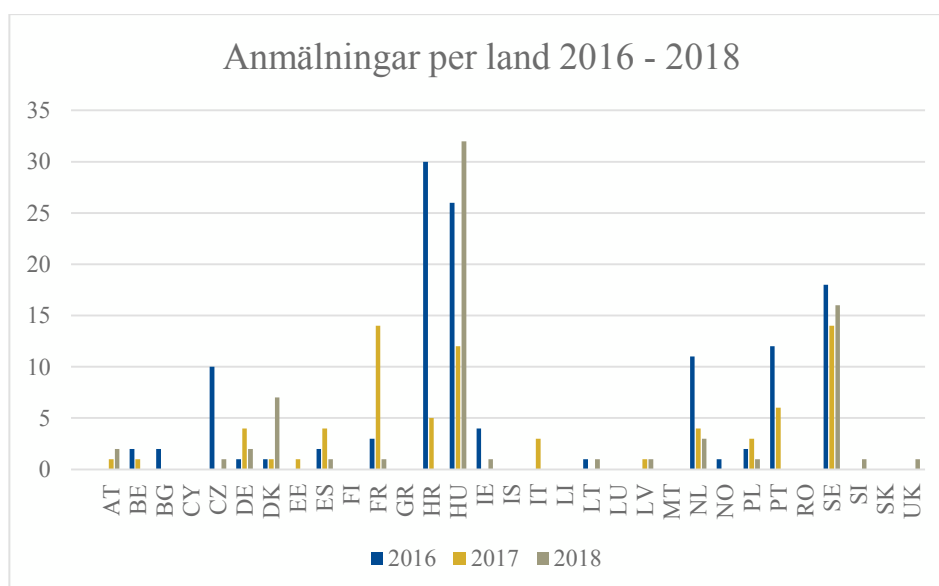
⁹ Dnr 2011/e0037, doknr.16-209, Förteckning över TD-anmälningar i IMI 2018.

Siffrorna i förteckningen baseras på när anmälningarna blivit tillgängliga för Sverige i IMI, varför siffrorna i detta avsnitt kan skilja sig något från kommissionens statistik.

¹⁰ Se årsrapporten för 2017, dnr 2018/00125.



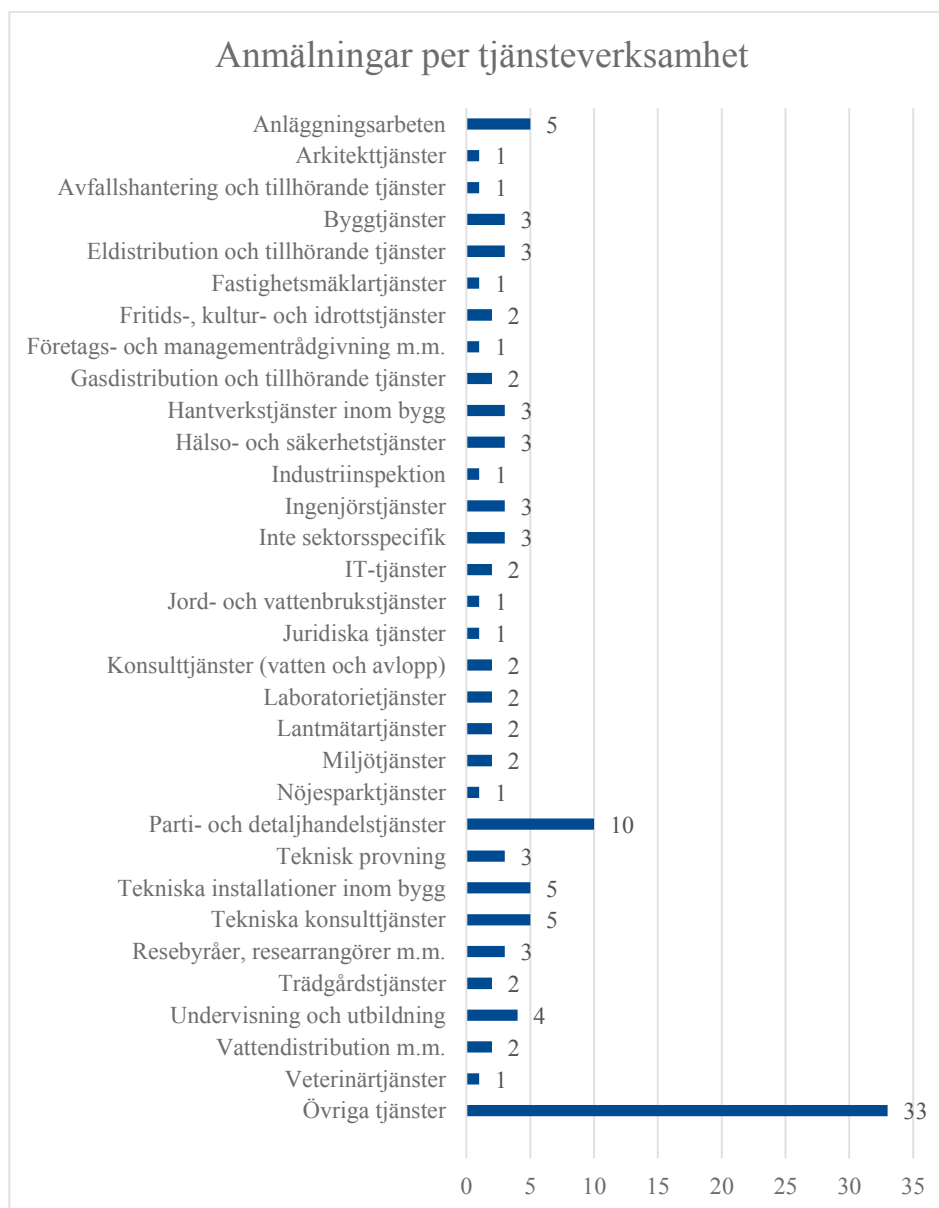
Majoriteten av länderna gjorde ingen eller endast någon enstaka anmälan under året. Som framgår av tabellen nedan är det till stor del samma länder som även tidigare år gjort få eller inga anmälningar. Det kan tilläggas att vissa länder inte har gjort en enda anmälan under de nio år som proceduren har funnits. Det låga antalet anmälningar från flera medlemsstater beror sannolikt inte på en avsaknad av tjänstereglering, utan snarare på att krav som omfattas av anmälningsplikt inte anmäls.¹¹



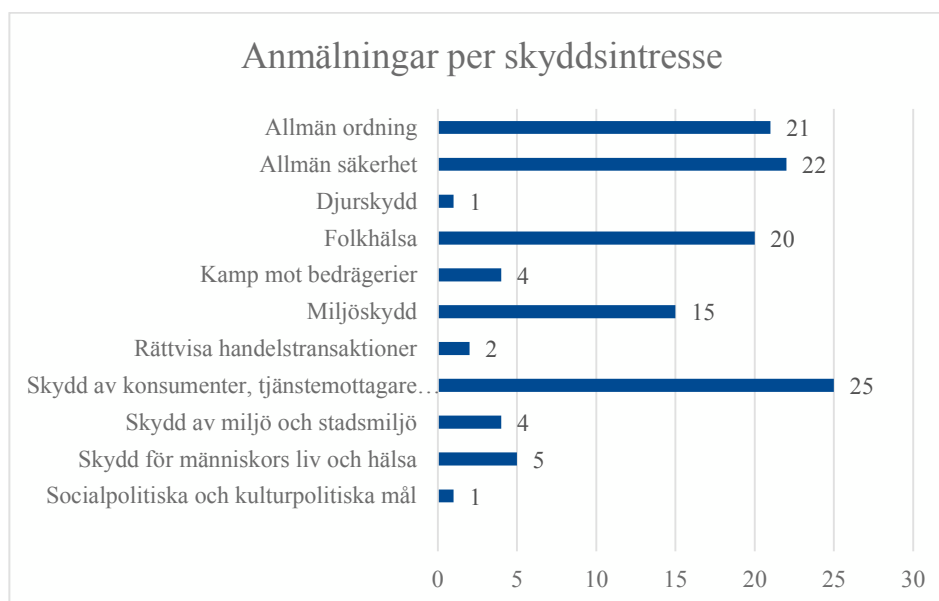
I anmälan ska det anges vilka tjänsteverksamheter som berörs. Det vanligast förekommande alternativet var att anmälan reglerade övriga tjänster, följt av parti- och detaljhandelstjänster och därefter anläggningsarbeten, tekniska installationer inom bygg samt tekniska

¹¹ Denna slutsats delas av kommissionen, se Commission Staff Working Document, *A Single Market Strategy for Europe for Europe – Analysis and Evidence*, SWD(2015) 202 final, sid. 87.

konsulttjänster. Frånsett att kategorin övriga tjänster har legat i topp har det under de senaste åren varierat vilka tjänsteverksamheter som berörs av flest antal anmälningar. Det går därför inte att skönja någon ihållande trend kring vilka tjänstesektorer som är föremål för mest reglering.



I anmälan ska det även anges vilka skyddsintressen som ligger till grund för regleringen. Vanligast var skydd av konsumenter, tjänstemottagare och arbetstagare. Näst vanligast var allmän säkerhet och därefter allmän ordning. Några skyddsintressen är dock snarlika eller överlappande. Slår man exempelvis ihop folkhälsa med skydd för människors liv och hälsa var denna grupp störst.



Lite drygt hälften av anmälningarna avsåg krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer som tillfälligt tillhandahåller tjänster i den anmälade medlemsstaten.¹² Det kan tyckas problematiskt, eftersom det enligt EU-rätten är svårare att motivera krav på tjänsteleverantörer som tillfälligt tillhandahåller tjänster än på de som är etablerade i landet. Samtidigt är de specifika krav som ska anmälas när de enbart är tillämpliga på etablerade tjänsteleverantörer generellt sett problematiska ur ett EU-rättsligt perspektiv.

Majoriteten av anmälningarna avsåg lagstiftning som redan antagits vid tidpunkten för anmälan. Att lagstiftningen är på förslagsstadiet när den anmäls är att föredra, eftersom motståndet mot att göra ändringar utifrån eventuella kommentarer sannolikt är större om lagstiftningen redan är antagen.

4.2 Kommentarer

Av årets 71 anmälningar blev 30 föremål för kommentarer. Ungern fick flest kommentarer (21 anmälningar kommenterades). Övriga medlemsstater har som mest fått en kommentar.

Kommissionen har bland annat ställt frågor om hur de anmälda reglerna kommer att tillämpas på tillfälliga tjänsteutövare¹³, hur man avser att tillämpa principen om ömsesidigt erkännande¹⁴, bett om ytterligare

¹² Anmälningar enligt artikel 39.5.

¹³ T.ex. anmälan nr 34447.

¹⁴ T.ex. anmälan nr 20820.

förklaringar kring varför kraven är proportionerliga¹⁵, samt kommenterat anmälda krav utifrån specifika bestämmelser i tjänstedirektivet¹⁶.

Det är inte bara kommissionen som har lämnat kommentarer, utan i ett fall även Italien. Att en medlemsstat kommenterar en anmälan är ytterst ovanligt, trots att kommissionen uppmuntrar detta. Kommentaren avsåg en ungersk anmälan om varuautomater som säljer livsmedel där Italien ansåg att kraven var oproportionerliga.¹⁷

Det framgår inte om kommentarerna resulterat i att det anmälda kravet har ändrats eller tagits bort. Det finns ingen skyldighet att vare sig beakta eller besvara kommentarer, eller att rapportera in den slutligt antagna lagtexten där eventuella ändringar skulle framgå. Det är dock ovanligt att medlemsstaterna låter bli att svara. Övriga medlemsstater ser däremot inte alltid svaret, eftersom anmälan bara är öppen i tre månader. Därefter fortsätter eventuella diskussioner bilateralt utanför IMI.

4.3 Sveriges anmälningar

Sverige gjorde 16 anmälningar under 2018. Det är ungefär samma antal som 2017 (14 anmälningar) och 2016 (18 anmälningar). Av dessa kom åtta från olika statliga myndigheter, sju från Regeringskansliet, samt en från Nynäshamns kommun.

Att en svensk kommun anmäler krav enligt tjänstedirektivet är ytterst ovanligt. Det har bara hänt en gång tidigare och även i det fallet av Nynäshamns kommun. Såväl kommunala föreskrifter som annan kommunal reglering kan omfattas av anmälningsplikt.¹⁸ Det är därför troligt att flera svenska kommuner har antagit reglering sedan direktivet trädde i kraft som borde ha anmälts.

Sveriges anmälningar avsåg följande,

- språkkrav avseende dokumentation om linbaneanläggningar¹⁹
- krav på arkivering av information vid partihandel med läkemedel²⁰
- ändring av examinationsregler för anordnare av utbildningar för transport av farligt gods²¹

¹⁵ T.ex. anmälan nr 52921.

¹⁶ T.ex. anmälan nr 42534 där bland annat artikel 23 om försäkringar omnämns.

¹⁷ Anmälan nr 40535.

¹⁸ Se exempelvis domen i förenade målen C-360/15 och C-31/16, Visser (se avsnitt 5.5) samt Kommerskollegiums publikation *Tjänstedirektivet – Så påverkas myndigheter och kommuner*, sid 14.

¹⁹ Anmälan nr 43691, Boverket.

²⁰ Anmälan nr 45304, Läkemedelsverket.

²¹ Anmälan nr 51901, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

- tillståndsplikt för fisketävlingar och andra idrottsarrangemang inom Åsnens nationalpark²²
- regler kring lagring och behandling av elavfall²³
- ordningsföreskrifter för torghandel i Nynäshamns kommun²⁴
- förbud mot elefanter och sjölejon på cirkusar och nöjesparker²⁵
- krav avseende i huvudsak detalj- och partihandel med tobaksvaror²⁶
- skyldighet för partihandlare att inom viss tid leverera beställda läkemedel till apotek²⁷
- ackrediteringskrav för verksamheter som utför mätningar av radonexponering²⁸
- säkerhetskrav vid industriell radiografering²⁹
- anmälningsplikt för verksamheter med joniserande strålning³⁰

Sverige har i år fått en kommentar från kommissionen, vilket bara har hänt två gånger tidigare. Kommentaren avsåg tobakslagens krav på att tillstånd för parti- eller detaljhandel med tobak endast får beviljas den som, med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt, är lämplig att utöva verksamheten.³¹

Kommissionen bad Sverige förtydliga bestämmelsens innebörd, särskilt mot bakgrund av att tjänstedirektivet kräver att villkor för att erhålla tillstånd bland annat ska vara tydliga och tillgängliga.³² Sverige svarade att innebörden framgick av förarbeten och praxis, samt redogjorde för hur bedömningen kommer att gå till. Kommissionen har därefter inte ställt fler frågor om anmälan och tycks således ha nöjt sig med svaret.

4.4 Övergripande slutsatser

Som nämnts ovan anmäls inte alla krav som omfattas av anmälningsplikt enligt tjänstedirektivet. Den bristande efterlevnaden är problematisk, eftersom medlemsstaterna kan införa krav som utgör potentiellt otillåtna handelshinder utan att kommissionen eller övriga länder ges möjlighet att förhindra dessa. Därmed riskerar hindren för tjänstehandeln att öka och den inre marknaden att fungera sämre. I förlängningen kan det få

²² Anmälan nr 39123, Naturvårdsverket.

²³ Anmälan nr 54805, Naturvårdsverket.

²⁴ Anmälan nr 51514, Nynäshamns kommun.

²⁵ Anmälan nr 44675, Näringsdepartementet.

²⁶ Anmälan nr 41430, 41433, 41435, 41441 samt 41443, Socialdepartementet.

²⁷ Anmälan nr 54774, Socialdepartementet.

²⁸ Anmälan nr 35199, Strålsäkerhetsmyndigheten.

²⁹ Anmälan nr 36008, Strålsäkerhetsmyndigheten.

³⁰ Anmälan nr 38317, Strålsäkerhetsmyndigheten.

³¹ Anmälan nr 41430, Socialdepartementet.

³² Se artikel 10.2 i tjänstedirektivet.

negativa konsekvenser för svenska företag. Cirka 70% av den svenska tjänsteexporten går till länder på EU:s inre marknad.³³

Att anmälningsplikten efterlevs är framförallt medlemsstaternas ansvar, men när detta inte sker har kommissionen ett särskilt ansvar att se till att regelverket följs. Kommissionen har fått kritik för att inte göra tillräckligt för att säkerställa efterlevnaden av tjänstedirektivet.³⁴ För närvarande är frågan kanske mindre prioriterad vad gäller anmälningsproceduren, då förhandlingar pågår om en ny procedur (se avsnitt 5.1). Efterlevnaden av anmälningsplikten har dock varit dålig i många år. Oavsett om den nya proceduren antas anser Kommerskollegium att kommissionen bör agera kraftfullare än hittills för att se till att anmälningsplikten följs.

Det är inte bara efterlevnaden av anmälningsplikten som är en viktig fråga, utan även efterlevnaden av direktivet i sin helhet. Kommissionen har uppskattat att ett bättre genomförande av tjänstedirektivet skulle bidra med cirka 1,8 % till unionens BNP.³⁵ Enligt en nyligen publicerad studie skulle ökningen för Sveriges del kunna bli ännu större, eftersom den inhemska marknadens begränsade storlek gör oss mer beroende av handel jämfört med andra medlemsstater.³⁶

Eftersom all reglering inte anmäls går det inte utifrån anmälningarna att dra generella slutsatser om tendenser på den inre marknaden för de tjänster som omfattas av direktivet. Sannolikt antas tjänstereglering som inte anmäls och som vid en domstolsprövning skulle anses strida mot tjänstedirektivet. Likaså ett stort antal krav som är förenliga med direktivet, men som likväl påverkar tjänsteföretagens möjligheter att bedriva sin verksamhet.

Att ett land anmäler många krav behöver i sig inte vara ett tecken på en hög regelbörda eller förekomsten av potentiellt otillåtna handelshinder. Till exempel har Sverige i många år varit ett av de länder som anmäler flest krav. Samtidigt får vi få kommentarer och hamnar dessutom ofta lågt i mätningar av begränsningar och handelshinder inom olika tjänstesektorer. Detsamma kan dock inte sägas om Ungern, som likt Sverige varje år anmäler ett stort antal krav. Att Ungern får många

³³ Se Kommerskollegiums rapport *Sverige i EU – Handel, investeringar, personrörlighet, tillväxt och produktivitet*, sid. 14.

³⁴ Se t.ex. Europeiska revisionsrätten, särskild rapport nr 5/2016, *Har kommissionen sett till att tjänstedirektivet genomförs ändamålsenligt?* Även Kommerskollegium har vid flera tillfällen påpekat detta problem, t.ex. i rapporten *In Quest of Compliance – Promoting effective enforcement of the EU Single Market*, 2016:7.

³⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala kommittén samt Regionkommittén: *Att förbättra den inre marknaden – bättre möjligheter för individer och företag*, COM(2015) 550 final, sid. 3.

³⁶ Copenhagen Economics, *Making EU Trade in Services Work for All – Enhancing innovation and competitiveness throughout the EU Economy*, sid. 22.

kommentarer beror inte bara på att Ungern har gjort i särklass flest anmälningar, utan även på att den anmälda regleringen ofta är potentiellt problematisk ur ett EU-rättsligt perspektiv.

I år har Ungern bland annat anmält att landet har infört monopol för vissa tjänster, vilket omöjliggör för företag från andra medlemsstater att tillhandahålla den aktuella tjänsten.³⁷ EU-domstolen har nyligen bedömt att ett ungerskt monopol för vissa betalningstjänster stred mot EU-rätten, eftersom åtgärden ansågs oproportionerlig (se avsnitt 5.5).³⁸ Huruvida de monopol som anmälts strider mot EU-rätten är svårt att bedöma utifrån den begränsade information som ges inom ramen för anmälningarna. Ungerns andel av den svenska exporten av tjänster är emellertid mycket begränsad, varför frågan sannolikt har ganska liten betydelse för svenska företag även om den är principiellt intressant.

Bland de länder som tar emot störst andel av Sveriges export av tjänster till den inre marknaden³⁹ – Norge, Storbritannien, Finland, Tyskland och Danmark – varierar antalet anmälningar som gjordes under året. Särskilt allvarligt i detta avseende är att Finland inte har anmält ett enda krav sedan tjänstedirektivet trädde i kraft. Att länder som är viktiga för svensk export inte anmäler krav är problematiskt, eftersom det innebär att vare sig kommissionen eller Sverige får möjlighet att påtala eventuella problem med den reglering som antas.

Tyskland, som alltså är ett av de länder som är viktigast för Sveriges export till den inre marknaden, har under året anmält regler som har kommenterats av kommissionen. Den aktuella anmälan avsåg krav på att fastighetsförvaltare måste ha ansvarsförsäkring till ett visst belopp hos ett försäkringsbolag som har tillstånd att bedriva verksamhet i Tyskland.⁴⁰ Sådana krav kan strida mot tjänstedirektivet, som uttryckligen förbjuder krav på försäkring om tjänsteleverantören redan har en likvärdig försäkring i en annan medlemsstat där den är etablerad.⁴¹

Tyskland försvarade minibeloppet genom att hänvisa till att det var lågt jämfört med branschpraxis, samt i linje med försäkringsnivåer fastställda i EU-direktiv för vissa jämförliga verksamheter. Vad gällde kravet på att försäkringsbolaget ska ha tillstånd att bedriva verksamhet i Tyskland förklarades att lagen medgav undantag för försäkringsbolag etablerade i

³⁷ Se t.ex. anmälan nr. 35588, 36179 och 37756.

³⁸ Mål C-171/17, Europeiska kommissionen mot Ungern.

³⁹ Vilka länder inom EU som tar emot den största delen av tjänsteexporten framgår av Kommerskollegiums rapport *Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar*, Helåret 2018, sid. 31 ff.

⁴⁰ Anmälan nr 42534.

⁴¹ Se artikel 23 samt skäl 98-99.

andra EU/EES-länder. Såvitt framgår av IMI har kommissionen inte ställt ytterligare frågor och tycks därmed ha nöjt sig med dessa förklaringar.

Av handelsstatistiken framgår att övriga affärstjänster var den största sektorn inom den svenska tjänsteexporten under 2018.⁴² Det kan därför vara intressant att nämna att kommissionen för några år sedan publicerade en studie av förekomsten av hinder för fyra sådana tjänster (revisorer, arkitekter, ingenjörer och jurister). Studien visade bland annat att Tyskland har omfattande begränsningar för dessa tjänster, medan Danmark, Finland, Storbritannien och Sverige tillhör de länder som har minst begränsningar.⁴³

En bild som tydligt framgår av de krav som anmäls är hur varierande medlemsstaternas reglering av en viss tjänsteverksamhet kan vara. Även om reglerna är förenliga med tjänstedirektivet innebär detta en utmaning för de företag som vill tillhandahålla tjänster på den inre marknaden.

5 Övrigt kring tjänstedirektivet

5.1 Förslaget om en ny anmälningsprocedur

Som Kommerskollegium har påpekat i tidigare årsrapporter fungerar anmälningsproceduren inte tillfredställande. Syftet att motverka nya hinder för tjänstehandeln uppfylls därmed inte i dagsläget. Denna uppfattning delas av kommissionen, som 2016 lade fram ett förslag till ett direktiv om en ny anmälningsprocedur.⁴⁴ Trots att förhandlingar har pågått i två år har förslaget ännu inte kunnat antas.

Det främsta skälet till att anmälningsplikten inte efterlevs är sannolikt att en utebliven anmälan inte får någon konsekvens. Förslagets tydligare regelverk kan leda till att en utebliven anmälan medför att regleringen saknar rättslig verkan gentemot enskilda. Detta gäller redan för anmälningsproceduren rörande tekniska regler för varor.⁴⁵ I den proceduren anmäls cirka 700 regleringar varje år.⁴⁶

⁴² Kommerskollegiums rapport *Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar*, Helåret 2018, sid. 33 ff.

⁴³ *Business services – Assessment of Barriers and their Economic Impact*, sid. 4.

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13328/attachments/1/translations>

⁴⁴ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tillämpningen av direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, om fastställande av ett anmälningsförfarande för tillståndsförfaranden och krav avseende tjänster, och om ändring av direktiv 2006/123/EG och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden, KOM(2016) 821.

⁴⁵ Detta följer av EU-domstolens dom i mål C-194/94, CIA Security International SA och Signalson SA, Securitel SPRL.

⁴⁶ Se Kommerskollegiums årsrapport för anmälningsdirektivet 2018, dnr 2019/00155.

Förslaget innebär även att det anmälda regelverket inte får antas förrän kommentarsperioden har avslutats. Tillsammans med ett krav på att skicka in den slutligt antagna författningen gör det att effekten av eventuella kommentarer tydligt kommer att framgå.

Kommerskollegium anser att förslaget bör antas om tjänstedirektivets anmälningsprocedur på ett effektivt sätt ska kunna motverka att nya handelshinder uppstår.

5.2 Geoblockeringsförordningen

I mars 2018 trädde geoblockeringsförordningen⁴⁷ i kraft och dess bestämmelser har varit tillämpliga sedan i december. Förordningen bygger vidare på diskrimineringsförbudet i artikel 20 i tjänstedirektivet och förbjuder vissa former av diskriminering vid försäljning av varor eller tjänster för slutkonsumtion. Till exempel får företag inte utifrån kundernas nationalitet tillämpa olika allmänna villkor, eller neka dem åtkomst till webbsidor eller applikationer och automatiskt omdirigera dem till andra. Förordningen gäller både försäljning på nätet och i butik, samt oavsett om den sker till konsumenter eller företag.

I samtliga medlemsstater ska det finnas en myndighet som ser till att förordningen följs. För Sveriges del är det Konsumentverket som ska bedriva tillsyn ifråga om diskriminering av konsumenter, medan Kommerskollegium ska tillhandahålla information om förordningen till näringsidkare.⁴⁸

5.3 Detaljhandelsmeddelandet

I april 2018 publicerade kommissionen ett meddelande angående detaljhandelssektorn.⁴⁹ I detta redogörs bland annat för hinder för detaljhandeln, uppdelat i hinder för att etablera verksamheten samt för utövandet av densamma. Tillsammans med meddelandet publicerades även en guide⁵⁰ för hur medlemsstaterna kan främja modernisering av detaljhandeln, samt en indikator⁵¹ avseende medlemsstaternas reglering.

⁴⁷ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2018/302 om åtgärder mot omotiverad geoblockering och andra former av diskriminering på grund av kunders nationalitet, bosättningsort eller etableringsort på den inre marknaden och om ändring av förordningarna (EG) nr 2006/2004 och (EU) 2017/2394 samt direktiv 2009/22/EG.

⁴⁸ Förordning (2019:60) med kompletterande bestämmelser till EU:s geoblockeringsförordning.

⁴⁹ *En europeisk detaljhandelssektor som lämpar sig för 2000-talet*, SWD(2018) 236, 237 final.

⁵⁰ *Redo för framtiden – En praktisk vägledning för att främja förnyelse och modernisering av den småskaliga detaljhandeln*.

⁵¹ Commission staff working document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European

Indikatorn visade att den mest begränsande detaljhandelsregleringen fanns i Luxemburg, Italien, Cypern, Spanien och Tyskland. Sverige var ett av de länder som hade minst restriktiv reglering. Vad gäller Tyskland känner Kommerskollegium sedan tidigare till att svenska butikskedjor har haft problem att etablera sig i landet på grund av utformningen av detaljhandelsregleringen.

Kommissionen har därefter fortsatt att uppmärksamma detaljhandeln, bland annat inom ramen för expertgruppen för tjänstedirektivet (se avsnitt 5.4) samt genom att organisera konferenser och workshops.⁵²

5.4 Expertgruppen för tjänstedirektivet

Genom expertgruppen för tjänstedirektivet träffas kommissionen och medlemsstaterna ett antal gånger per år för att diskutera frågor relaterade till tjänstedirektivet. Under 2018 har fem möten hållits, som bland annat har behandlat frågor kring geoblockeringsförordningen och detaljhandelsmeddelandet.⁵³

5.5 Praxis angående tjänstedirektivet

EU-domstolen har under året meddelat ett ovanligt stort antal domar rörande tjänstedirektivet. Även EFTA-domstolen avgjorde ett mål där direktivet behandlades. Endast ett mål⁵⁴ avsåg en talan om fördragsbrott väckt av kommissionen, medan övriga följde av att nationella domstolar begärt förhandsavgöranden.

Av störst intresse för anmälningsproceduren är sannolikt domen i *Visser*⁵⁵ (se nedan), som i förhandlingarna om en ny procedur ledde till diskussioner om ett undantag från anmälningsplikten för detaljplaner. Domen är dock inte det enda intressanta exemplet från året, då flera domar har förtydligat svårtolkade bestämmelser i direktivet.

Nedan följer kortfattade redogörelser för ett urval⁵⁶ av de avgöranden som har meddelats under 2018 som rör bestämmelser i tjänstedirektivet.

Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *A European retail sector fit for the 21st century*, SWD(2018) 236 final, sid. 14 ff.

⁵² https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/retail_en

⁵³ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=1908>

⁵⁴ Mål C-171/17, Europeiska kommissionen mot Ungern.

⁵⁵ Förenade målen C-360/15 och C-31/16, *Visser*.

⁵⁶ De avgörande som inte tagits med i sammanställningen är mål C-297/16, *CMVRO*, mål C-320/16, *Uber France* samt mål C-342/17, *Memoria Srl* och *Dall'Antonia*.

Förenade målen C-360/15 och C-31/16, Visser

Den 30 januari meddelades EU-domstolens dom i *Visser*.⁵⁷ Målet avsåg bland annat en nederländsk kommuns detaljplanebestämmelser, enligt vilka vissa geografiska områden utanför stadens centrum enbart fick användas för detaljhandel med skrymmande varor. Domstolen slog fast att detaljhandel är en tjänst som omfattas av tjänstedirektivet, samt att bestämmelserna om etableringsfrihet i direktivet (till skillnad från de i EUF-fördraget) är tillämpliga på helt interna situationer utan något gränsöverskridande inslag. Enligt domstolen omfattades de aktuella bestämmelserna av artikel 15.2 a i tjänstedirektivet (om geografiska begränsningar) och kunde inte undantas enligt skäl 9 (krav som inte särskilt reglerar eller påverkar tjänsteverksamhet).

Domen innebär att krav i detaljplaner kan omfattas av anmälningsplikt om de reglerar tjänsteverksamhet, vilket tidigare var oklart.

Mål C-137/17, Van Gennip m.fl.

Den 26 september meddelades EU-domstolens dom i *Van Gennip m.fl.*⁵⁸ Målet avsåg belgiska regler om förvaring av pyrotekniska artiklar avsedda för försäljning. Domstolen ansåg att reglerna utgjorde krav på detaljhandelsverksamheten och därmed omfattades av tjänstedirektivets tillämpningsområde.

Regler om förvaring av varor i samband med försäljning förekommer även i svensk lagstiftning. Domen bekräftade den hållning som Kommerskollegium har haft om att sådana regler ska anses reglera detaljhandeln och därmed kan omfattas av anmälningsplikt.

Mål C-171/17, kommissionen mot Ungern.

Den 7 november meddelades EU-domstolens dom i *kommissionen mot Ungern*.⁵⁹ Målet avsåg införandet av ett monopol för mobilbetalningar av vissa transportrelaterade tjänster såsom parkering. Domstolen konstaterade att endast monopol som redan fanns när tjänstedirektivet trädde i kraft är undantagna från direktivets tillämpningsområde. Vidare förtydligades hur monopol och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse⁶⁰ ska bedömas utifrån både tjänstedirektivet och EUF-fördraget. I detta fall ansågs införandet av monopolet strida mot både tjänstedirektivet och

⁵⁷ Förenade målen C-360/15 och C-31/16, *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort mot X BV* och *Visser Vastgoed Beleggingen BV mot Raad van de gemeente Appingedam*.

⁵⁸ Mål C-137/17, *Brottmål mot Van Gennip BVBA m.fl.*

⁵⁹ Mål C-171/17, *Europeiska kommissionen mot Ungern*.

⁶⁰ Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som tillhandahålls för att uppfylla en särskild uppgift av allmänt intresse och därför omfattas av vissa särskilda skyldigheter, till exempel posttjänster.

fördraget, eftersom Ungern hade medgett att det fanns mindre ingripande åtgärder som gav tillräckligt skydd för konsumenter. Kravet på proportionalitet var därför inte uppfyllt.

Mål C-33/17, Čepelnik

Den 13 november meddelades EU-domstolens dom i *Čepelnik*.⁶¹ Målet avsåg österrikiska regler om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster. Enligt dessa kunde uppdragsgivaren åläggas att innehålla en del av betalningen som säkerhet för leverantörens eventuella böter till följd av arbetsrättsliga överträdelser. Domstolen ansåg att reglerna var oproportionerliga och därmed stred mot den fria rörligheten för tjänster enligt EUF-fördraget.

Vad gäller tjänstedirektivet är domen intressant då den förtydligade innebörden av artikel 1.6, enligt vilken direktivet inte ”påverkar [...] arbetsrätten”. Förutom att förtydliga vad som avses med begreppet arbetsrätt konstaterade domstolen att artikeln innebär att sådan reglering är undantagen från direktivets tillämpningsområde. Den behöver därmed heller aldrig anmälas.

Mål E-8/17, Kristoffersen

Den 16 november meddelades EFTA-domstolens dom i *Kristoffersen*.⁶² Målet avsåg det norska skidförbundets system med förhandsgodkännande av individuella sponsoravtal. Domstolen ansåg att systemet kunde strida mot den fria rörligheten för tjänster enligt EUF-fördraget om inte vissa förutsättningar var uppfyllda. Detta eftersom systemet försvårade för skidåkarna att tillhandahålla marknadsföringstjänster.

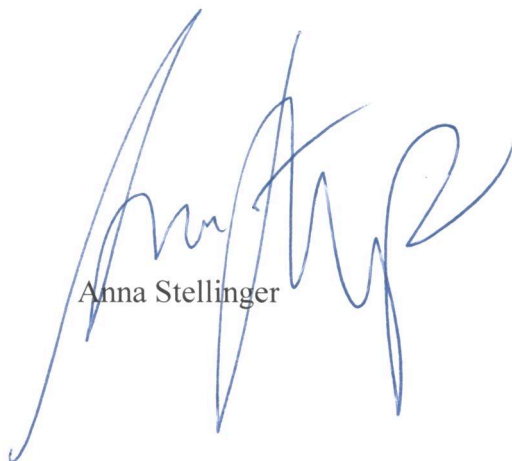
Skälet till att domstolen inte tillämpade tjänstedirektivets bestämmelser om fri rörlighet för tjänster var att skidåkaren Kristoffersen ansågs etablerad i Norge. Enligt domstolen följer det av strukturen och lydelsen av artikel 16 (om fri rörlighet för tjänster) att artikeln inte är tillämplig på regler som uppställs av det land där tjänsteleverantören är etablerad.

Domen är ett exempel på hur reglerna om fri rörlighet kan bli tillämpliga på privata aktörer som reglerar utövandet av en tjänsteverksamhet. Att det även gäller tjänstedirektivet framgår uttryckligen av artikel 4.7.

⁶¹ Mål C-33/17, Čepelnik d.o.o. mot Michael Vavti.

⁶² Mål E-8/14, Henrik Kristoffersen mot Norges Skiforbund, med stöd av Norges idrettsförbund og olympiske og paralympiske komité.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Anna Stellingar i närvaro av enhetschefen Agnès Courades Allebeck, chefsjuristen Jonas Jeppson och utredaren Fredrik Ahlstedt, föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även ämnesråden Tomas Lindell och Ralph Eliasson samt utredarna Hiba Zeydi och Mattias Karlsson Jernbäcker deltagit.



Anna Stellingar



Fredrik Ahlstedt