



Årsrapport 2022 – Solvit Sverige

Hjälper företag och personer lösa
problem med fri rörlighet inom EU

2023



Innehåll

Sammanfattning	3
Tjugo år av framgångsrik problemlösning på inre marknaden	3
Sverige agerar för stärkt efterlevnad	3
Rättslig grund, fokus på företag och verktyg för stärkt efterlevnad	3
Solvit 20 år	5
Enskild problemlösare med möjlighet att påverka	5
Solvit tuggar ärenden men behöver nya tänder	5
Ett stärkt Solvit bör kompletteras med formell aktör	6
Solvit Sverige 2022	7
Normal ärendemängd med marginell ökning av transportproblem	7
Solvit verkar på flera fronter	7
Kommissionens bedömning av vårt resultat	8
Systematiska problem	10
Solvit i företagens tjänst	11
Ökning av anmälningar från företag på transportområdet	11
Solvit initierar bättre dialog mellan företag och myndigheter	12
Utökade marknadsföringsinsatser mot företag under året	12
Solvit i medborgarnas tjänst	13
Personnummer och samordningsnummer	13
Rätten till visum enligt påskyndat förfarande	15
Vilket land ansvarar för socialförsäkringen?	17
Framtiden är nu: 2023	18

Sammanfattning

Solvit tar emot och hanterar klagomål om hinder för den fria rörligheten som företag eller privatpersoner stött på när en myndighet i något av medlemsländerna inte tillämpat EU-rätten korrekt. Arbetet innebär att genom informell dialog med de berörda myndigheterna, försöka komma till rätta med den fråga som det klagomål som anmälts till Solvit handlar om.

Tjugo år av framgångsrik problemlösning på inre marknaden

Under de tjugo år som Solvit-nätverket existerat har det utvecklats från att vara problemlösare i enskilda ärenden till ett allt viktigare verktyg för att säkerställa efterlevnad av EU-rätten i medlemsländerna. Sedan nätverket inrättades år 2002 har Solvit lyckats lösa 85 procent av de ärenden som hanterats.

Solvits informella roll i sin dialog med myndigheter är en framgångsfaktor i konkreta ärenden om hinder för den fria rörligheten. Den innebär dock begränsade möjligheter att få rättsligt genomslag i vissa fall och särskilt när hindret beror på att nationell lag eller vägledande domstolspraxis som styr myndigheternas tillämpning inte är förenlig med EU-rätten. För att säkerställa enhetlig tillämpning av de gemensamma regelverken och efterlevnad av EU-rätten krävs gemensamma insatser av kommissionen och medlemsländerna.

Sverige agerar för stärkt efterlevnad

Under 2022 har det vi sett en positiv utveckling på två rättsområden som Solvit länge belyst och lyft till Regeringskansliet som de vanligaste problemen för den fria rörligheten för personer som anmäls till Solvit. Det finns nu två konkreta lagändringsförslag som, när de genomförs och tillämpas korrekt, kan antas underlätta den fria rörligheten för den aktuella målgruppen och innebära stärkt efterlevnad av EU-rätten i Sverige.¹

Rättslig grund, fokus på företag och verktyg för stärkt efterlevnad

Solvit Sverige tog emot 192 ärenden under 2022 som främst handlade om problem som medborgare stött på i Sverige eller i andra medlemsländer kopplat till den fria rörligheten för personer. Vi såg en ökning av antalet ärenden som anmäldes av företag men ökningen utgjordes främst av ärenden med grund i samma tillämpningssvårigheter på transportområdet. Att andelen företagsärenden generellt är låg inom nätverket i stort, liksom i Sverige, kan bero på att det fortfarande är relativt låg kännedom om den juridiska möjlighet som Solvit erbjuder. Det kan också bero på att Solvit är en utomrättslig mekanism som inte kan erbjuda ett verkställbart och bindande resultat liknande det som kan uppnås genom en prövning i domstol.

¹ Nya regler om samordningsnummer föreslås genom lagen (2022:1697) om samordningsnummer som träder ikraft 1 september 2023. Nya regler samt bestämmelser som underlättar vid inresa till Sverige för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till EU-medborgare föreslås genom Regeringens promemoria 2022-12-08 [En kompletterande bestämmelse om viseringar för familjemedlemmar till EES-medborgare - Regeringen.se](#)

Under 2022 redovisade vi ett regleringsbrevsuppdrag² om hur Solvit-nätverket kan stärkas, utifrån ett perspektiv av bättre efterlevnad av EU-rätten. För att säkra nätverkets existens och ha bättre förutsättningar för garantera relevanta resurser till Solvit, förespråkar vi att Solvit-funktionen bör regleras i en för medlemsländerna bindande EU-rättsakt. Vi anser vidare att ett stärkt Solvit-nätverk med fördel skulle kunna kombineras med att en inre marknadsombudsman (*Single Market Ombudsman*) inrättas i varje medlemsland, ett förslag som vi har analyserat tidigare.³

Utöver de förslag vi lämnat om hur Solvit bör stärkas bedömer vi att det även ur ett företagsperspektiv finns ett mervärde i att en nationell aktör såsom en inre marknadsombudsman skulle kunna adressera de systematiska problem som skapar hinder för att garantera den fri rörlighet som utgör grunden för den inre marknaden.

Introduktion

Om Solvit

Solvit hanterar problem som privatpersoner eller företag stöter på, med anledning av felaktig tillämpning av EU-rätten av en offentlig aktör i en medlemsstat. Det handlar om gränsöverskridande problem kopplade till de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras av EU-rätten: fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital och därtill besläktade politikområden som beskattning, sysselsättning, socialförsäkring eller transport. Noteras bör att Solvit inte hanterar problem som redan är föremål för rättslig prövning i domstol på nationell eller EU-nivå.

Solvit gör en rättslig analys av de ärenden som anmäls och kontaktar den nationella myndighet som är berörd i det enskilda ärendet och förmedlar sin EU-rättsliga tolkning. Myndigheten har sedan att ta ställning till den analys som Solvit gjort av rättsläget och bedöma om den utgör skäl att ändra beslutet. Att Solvit arbetar informellt innebär att Solvit inte fattar några beslut och att Solvit inte kan utfärda sanktioner mot en myndighet eller ett medlemsland som inte gör samma tolkning som Solvit.

Samma typ av anmälningar återkommer ofta om hinder som Solvit inte kan lösa i sin informella dialog med en myndighet. Vissa av dessa frågor kan identifieras som systematiska brister i efterlevnaden av EU-rätten. Solvit Sverige återkopplar dessa trender till regeringskansliet, i syfte att nå en politisk lösning och vid behov åstadkomma ett förtydligande som stöd för tillämpningen eller en lagändring.

Solvit finns representerat med ett Solvit-center i varje EU-land och i Norge, Liechtenstein och Island. Sveriges Solvit-center är placerat vid Kommerskollegiums enhet för EU:s inre marknad. Vårt uppdrag är att arbeta för en väl fungerande inre marknad som kännetecknas av fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital och att analysera utvecklingen av EU:s inre marknad samt verka för ett enhetligt genomförande och en korrekt tillämpning av EU-rätten i Sverige.

Varje år publicerar vi en rapport om vårt arbete i Solvit-nätverket och lyfter de huvudsakliga svårigheter som företag och medborgare anmält och som har involverat ett ingripande från Solvit Sverige. För år 2022 sätter vi Solvits Sveriges arbete i perspektiv till nätverkets 20-årsjubileum och visar exempel på våra insatser under året. Vi återger även hur Solvits arbete med att stärka efterlevnaden av EU-rätten i Sverige burit frukt genom lagstiftningsinitiativ på nationell nivå.

Solvits årsrapport för 2022 har gjorts av utredaren Charlotte von Mentzer.

2 [Regleringsbrev 2022 Myndighet Kommerskollegium \(esv.se\)](#), punkt 3.

3 Kommerskollegium (2022b), [A single market ombudsman in every EU state | Kommerskollegium](#)

Solvit 20 år

Enskild problemlösare med möjlighet att påverka

Solvit inrättades nästan tio år efter att den inre marknaden tillskapades. Solvit-nätverket startade 2002 med syfte att samarbeta för att hjälpa företag och medborgare att övervinna gränsöverskridande problem med nationella myndigheter som tillämpat de gemensamma regelverken för fri rörlighet.

Solvit arbetar i enlighet med sitt uppdrag enligt rekommendationen för Solvit.⁴ Med tiden har nätverket utvecklats från en enskild problemlösare i de anmälda ärendena till att vara ett allt viktigare verktyg för att komma till rätta med hinder för den fria rörligheten. Genom sina rättsliga analyser är Solvit en viktig aktör som identifierar, synliggör och försöker övervinna felaktig tillämpning av EU-lagstiftningen inom den nationella administrationen.

Solvit tuggar ärenden men behöver nya tänder

När man ser statistiken för nätverket mellan år 2002 och år 2022 har Solvit lyckats lösa mer än 85 procent av de konkreta problem som anmälts i de 28 600 ärenden som hanterats.⁵ Det är ett gott resultat för de personer och företag som vänt sig till Solvit för att få hjälp. Men Solvit har bara en pådrivande roll och i syfte att säkerställa bättre efterlevnad av EU-rätten där det länge brustit i tillämpningen, är det viktigt att följa upp just de olösta frågor som ger tandagnisslande.

Ett steg för att stärka Solvits roll i detta arbete togs genom kommissionens meddelande *Långsiktig handlingsplan för bättre genomförande och efterlevnad av reglerna för den inre marknaden*.⁶ Solvit har fått rollen att vara standardverktyget för tvistlösning på den inre marknaden⁷ och nätverket har tillskrivits nya arbetsuppgifter, reglerade av befintliga eller nya bindande EU-rättsakter. Solvit har också rent organisatoriskt knutits närmare kommissionens efterlevnadsarbete.⁸

The Single Market Enforcement Task Force (SMET)⁹ tillskapades 2020 som en del av den europeiska industristrategin. SMET arbetar horisontellt med att underlätta avlägsnandet av konkreta hinder för företags och medborgares frihet att resa, bo och göra affärer i EU. SMET har bland annat tagit upp frågor om minskad administrativ börda och motivering av förhandskontroller inom området reglerade yrken och förenklat kraven vid utstationering av arbetstagare. I SMET:s arbete har Solvits erfarenheter utgjort en viktig källa till information om existerande hinder som därmed fått allt bättre genomslag i efterlevnadsarbetet på europeisk nivå.

4 Kommissionens rekommendation av den 17 september 2013 om principerna för Solvit, C(2013) 5869 final.

5 EU-kommissionens jubileumsrapport, Solvit's Helping Hand in the Single Market: celebrating 20 years, [Docs-Room - European Commission \(europa.eu\)](#)

6 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Long term action plan for better implementation and enforcement of single market rules*, of 10 March 2020, COM(2020) 94 final.

7 Ibid p.13.

8 Kommissionens Solvit-team utgör numer en del av Direktoratet för Efterlevnad av inre marknadsregler inom DG GROW (Generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag).

9 [The Single Market Enforcement Taskforce \(europa.eu\)](#)



Ett stärkt Solvit bör kompletteras med formell aktör

För att kunna leva upp till den ambition som uttalas av kommissionen finns ett behov att utveckla Solvit. Det finns brister inom nätverket som påverkar dess funktion. Den största utmaningen handlar om att resurserna till Solvit varierar stort mellan medlemsländerna, med effekt för både kvalitet, resultat och trovärdigheten för vad Solvit kan åstadkomma.

Solvit är en viktig men informell aktör för att förbättra förståelsen för och förespråka efterlevnad av inre marknadsregelverket. Den flexibla rollen har fördelar i dialog med nationella myndigheter, men för att nå verkligt genomslag och komma till rätta med orsakerna bakom hinder för den fria rörligheten krävs uppföljning av kommissionen och större ansvar och agerande i medlemsländerna i form av regel-, eller praxisändringar.

I syfte att förbättra Solvits funktion har Solvit Sverige under mer än två år varit en stark röst i nätverksinterna arbetsgrupper, bland annat genom Solvit-nätverkets tankesmedja *Think Tank – the Future of SOLVIT*. Arbetsgruppen har under 2022 tagit fram flera förslag, varav frågan om en bindande rättsakt för Solvit har dominerat diskussionerna.¹⁰

Vi har parallellt med detta och som svar på ett regleringsbrevsuppdrag¹¹ analyserat hur Solvit-nätverket skulle kunna stärkas utifrån ett perspektiv av bättre efterlevnad av EU-rätten.

Vår analys, *How can SOLVIT further enhance compliance with EU law*¹² innebar en rekommendation om att Solvit-funktionen bör grundas på en bindande rättsakt för att säkerställa nätverkets fortsatta existens och att nödvändiga resurser tillsätts. Samtidigt förespråkar vi en fortsatt informell roll för Solvit som skulle kunna kombineras med en inremarknadsombudsman i varje medlemsland – ett förslag som vi har analyserat tidigare.¹³ Förslagen utgjorde ett viktigt underlag inför Sveriges ordförandeskap i EU under 2023 och för kommissionens och medlemsländernas fortsatta arbete för stärkt efterlevnad av EU-rätten.

10 Kommerskollegium, Dnr. 2023/00251

11 Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Kommerskollegium. Kommerskollegium ska utreda hur det europeiska Solvit-nätverket kan stärkas, utifrån ett perspektiv av bättre efterlevnad av EU-lagstiftning.

12 Kommerskollegium (2022) [How can SOLVIT further enhance compliance with EU law \(kommerskollegium.se\)](https://kommerskollegium.se), Dnr. 2021/01772

13 Kommerskollegium (2022b), [A single market ombudsman in every EU state | Kommerskollegium](#)

Solvit Sverige 2022

Normal ärendemängd med marginell ökning av transportproblem

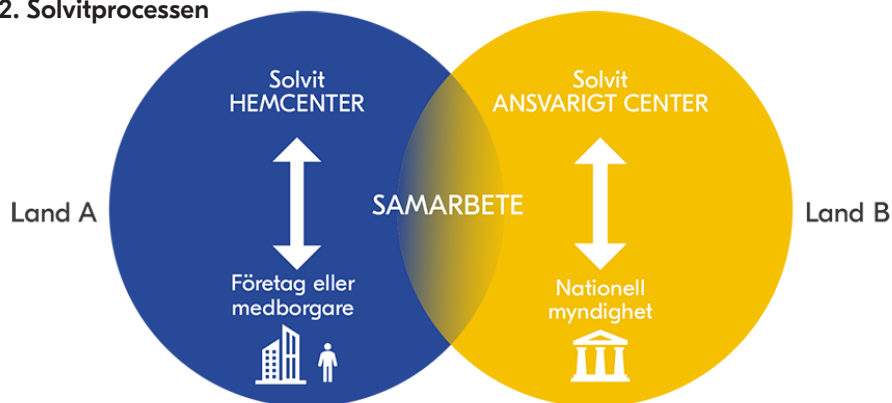
År 2022 hanterade Solvit Sverige totalt 192 ärenden. Det är en minskning med ett tjugotal ärenden jämfört med 2021 då 219 ärenden inkom, men en ökning jämfört med 2020, då 166 ärenden hanterades. Minskningen under 2020 kan bero på att personrörligheten minskade under pandemin, medan en ökning av ärenden skedde när reserestriktioner lättade medan andra problem för fri rörlighet kvarstod under 2021 till följd av de olika restriktioner som medlemsländerna infört.

Under 2022 såg vi en marginell ökning av antalet anmälningar från företag när det gällde problem i Sverige. Ökningen berodde främst på ett flertal liknande ärenden med grund i samma tillämpningssvårigheter till följd av nya regler på transportområdet.

Solvit verkar på flera fronter

Solvit Sverige tar emot och hanterar ärenden om hinder för den fria rörligheten från företag eller privatpersoner, utifrån två olika angreppsvinklar. Å ena sidan kan Solvit Sverige utreda en anmälan från ett företag eller en privatperson i ett annat EU-land om att en svensk myndighet upplevs ha hanterat en fråga i strid med EU-rätten. Å andra sidan kan Solvit Sverige hantera en anmälan från ett svenskt företag eller en privatperson i Sverige som upplevt att en myndighet i ett annat medlemsland hindrat dem från att nyttja sin fria rörlighet. Under 2022 mottog Solvit Sverige flest anmälningar från Nederländerna och Tyskland och hanterade i sin tur utifrån svenska anmälare, flest problem som ansågs förekomma i Frankrike och Norge.

Figur 2. Solvitprocessen



Nordiskt samarbete

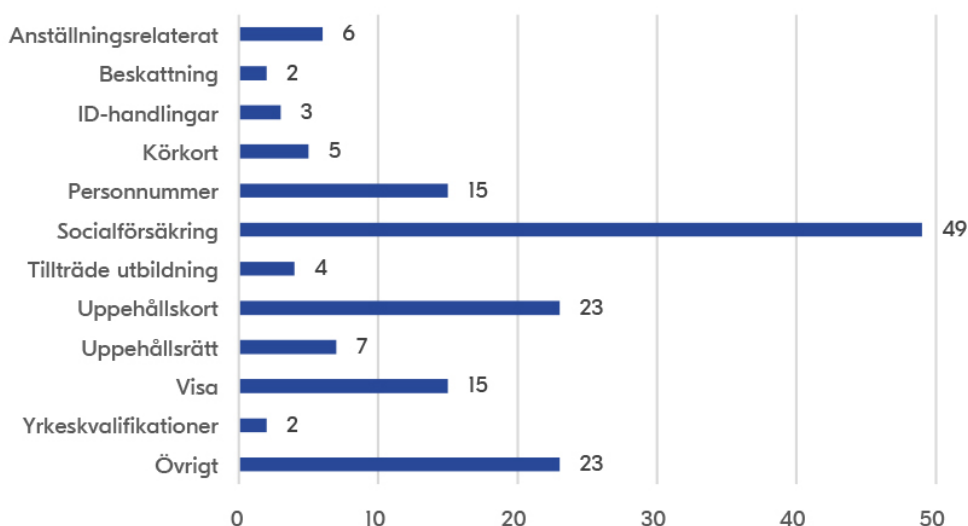
Vi har under 2022 även fortsatt samarbetet med våra nordiska kollegor i Solvit. Utöver den löpande dialogen om aktuella ärenden, som under året utgjorde 17 procent av Solvit Sveriges ärenden, träffades vi inför nätverkets workshops för att diskutera policyfrågor för Solvit och i förekommande fall, de aktuella frågor i Solvit som återspeglas i det nordisk-gränshinderarbete som bedrivs av Gränshinderrådet.¹⁴

¹⁴ [Gränshinderrådets årsrapport 2022 \(norden.org\)](https://www.norden.org/Granshinderadets-arsrapport-2022)

Personrörlighetsproblemen fortsätter dominera

Såsom tidigare år är de hinder som av anmälarna upplevs finnas i Sverige, kopplade till den fria rörligheten för personer. Under 2022 var det 76 procent av Solvit Sveriges ärenden som hade med personrörlighet att göra och en tredjedel av dessa handlade om socialförsäkringsfrågor. Men jämfört med tidigare år har andelen anmälningar på områden för fri rörlighet för varor, tjänster och kapital ökat från nio procent till årets 24 procent.

Figur 1. Ärenden på området fri rörlighet för personer



Andelen lösta ärenden inom nätverket och Solvit Sverige

Under 2022 hanterade hela Solvit-nätverket 4 527 ärenden i samtliga medlemsländer. Hälften av de ärenden som nätverket mottog uppfyllde inte kriterierna för att omfattas av Solvits mandat och i dessa ärenden lämnades istället användbar information och råd om hur frågan kunde tas vidare på annat sätt. Av de ärenden som nätverket utredde vidare kunde 88 procent avslutas på ett sätt som innebar att Solvit löste det problem som personen eller företaget anmält som ett hinder för den fria rörligheten på den inre marknaden.

Solvit Sverige har en lägre andel lösta ärenden i jämförelse med det europeiska genomsnittet men har samtidigt lyckats lösa en högre andel ärenden jämfört med tidigare år, nämligen 75 procent av de problem som anmälades under 2022. Det kan jämföras med 68 procent år 2021.

Kommissionens bedömning av vårt resultat

Kommissionen sammanställer årligen nationella resultat för varje Solvit-center. En individuell landrapport¹⁵ med en sammanfattning av det aktuella årets resultat skickas till medlemsländernas administrationer.¹⁶ De kriterier enligt vilka ett Solvit-center utvärderas resultatmässigt, utgår från de tidsramar för handläggningen som följer av rekommendationen för Solvit-nätverket¹⁷ och från hur många ärenden som anses lösta genom Solvits inblandning.

15 SOLVIT Sweden Performance Overview 2022, Ref. Ares (2023)5205282-27/07/2023

16 Vår bistånds- och utrikeshandelsminister Johan Forsell mottog rapporten för Solvit Sverige 2022, i juli 2023.

17 Kommissionens rekommendation 2013/461/EU av den 17 september 2013 (EUT L. 249, 19.9.2013)

Tabell 1 visar Solvit Sveriges resultat utifrån de enskilda handläggningsrutinerna i jämförelse med resultatet föregående år. Jämförande nationella resultat för medlemsländerns Solvit-center återfinns tillsammans med nätverkets övergripande resultat i Resultattavlan för den inre marknaden, även kallad Single Market Scoreboard.¹⁸

Tabell 1. Resultat 2020–2022

Solvit Sveriges sammantagna resultat ¹⁹			
	2022	2021	2020
Lösningsfrekvens ²⁰	75%	68%	71%
Handläggningstid (hemcenter): kontakt med anmälaren inom sju dagar (endast ärenden som inkom i Solvit-nätverkets databas)	90%	93%	85%
Handläggningstid (hemcenter): ärendehantering inom 30 dagar från dagen ärendet kom in	86%	88%	95%
Handläggningstid (hemcenter): föreslagen lösning från ansvarig center (lead center) har accepterats eller avvisats inom sju dagar	78%	78%	74%
Handläggningstid (hemcenter): avvisning av ärenden som inte uppfyller Solvit-kriterierna inom 30 dagar	88%	80%	52%
Handläggningstid (ansvarigt center): avslutat ärendet inom 10 veckor	73%	76%	68%
Handläggningstid (ansvarigt center): accepterat eller avvisat ärende från hemcenter inom sju dagar	93%	86%	86%
Antalet ärenden som anmäldes till Solvit Sverige (och avslutades under referensåret)	31	45	39
Antalet ärenden som Solvit Sverige tog emot (och avslutade under referensåret)	67	75	60
Antal ärenden som Solvit Sverige tog emot som hemcenter och hanterade utanför Solvits mandat	60	75	48

Indikatorer	Grön	Gul	Röd
Lösningsfrekvens	Över 90%	70–90%	Under 70%
Övriga indikatorer	73,10% och mer	53,10–73%	Under 53%
Värden för enskilda indikatorer	grön = 1	gul = -1	röd = -3
Slutligt resultat är baserat på den totala summan av poängen för varje indikator	3 eller högre => grön	-1, 0 eller 1, 2 => yellow	-2 eller lägre => röd

Källa: Solvit Sweden Performance overview 2022²¹, samt Single Market Scoreboard.²²

18 [SOLVIT | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](#)

19 Färgerna motsvarar de som används i Resultattavlan för den inre marknaden: [scoreboard](#)

20 Lösningsfrekvensen i tabellen exkluderar så kallade systematiska problem som innebär att det finns en överträdelse av EU-rätten som beror på nationell lagstiftning genom att de har en atypisk handläggning.

21 SOLVIT Sweden Performance Overview 2022, Ref. Ares (2023)5205282-27/07/2023

22 [SOLVIT | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](#)

Systematiska problem

Att Solvit Sveriges andel lösta ärenden var förhållandevis låg, beror till viss del på att det finns förhållanden i Sverige som anmäls ofta till Solvit och som därmed är återkommande, trots att Solvit på grund av sin informella natur inte kan påverka eller lösa dem.²³

Det kan handla om att nationell lagstiftning eller domstolspraxis som tillämpas av svenska myndigheter utgör hinder för den fria rörligheten. Det krävs i vissa fall en lösning på politisk nivå, exempelvis genom en lagändring eller ändrad praxis hos myndigheten för att hindret ska undanröjas.

Den mest intressanta utvecklingen i Sverige i positiv riktning är att det under 2022 lagts fram två lagförslag som, om och när de genomförs, kan komma att råda bot på vissa av de problem som Solvit Sverige länge har uppmärksammat och verkat för att få en långsiktig lösning på. Vi ser det som en positiv utveckling mot stärkt efterlevnad av EU-rätten i Sverige och skriver mer om detta i avsnittet om Solvit i medborgarnas tjänst.

²³ Inom Solvit-hanteringerna omnämns dessa ofta som strukturella problem eller på senare tid, "systematiska" ärenden.



Solvit i företagens tjänst

Ökning av anmälningar från företag på transportområdet

Under 2022 såg vi en ökning av antalet anmälningar från företag bland de ärenden som Solvit Sverige hanterade. Ökningen berodde dock främst på ett flertal liknande ärenden med grund i samma tillämpningssvårigheter. Den tydligaste trenden bestod i att fler klagomål mottogs från utländska transportföretag som upplevt problem vid svenska vägtransportkontroller. I transportärendena visade Solvits utredningar att det ofta handlade om tolkningar av hur kontrollerna får genomföras, svårbedömda bevisfrågor om hur den reglerade dygnsvilan spenderats och vad som krävs för att en bot ska utfärdas, eller för att en klampning av ett fordon²⁴ ska få utföras i enlighet med det EU-gemensamma vägtransportregelverket. Nedan lämnas exempel från handläggningen på ett ärende där Solvit lyckades lösa ett utländskt företags problem med en svensk myndighets tolkning av EU-rätten.

Exempel

Sanktionsavgift för cabotagetransport

Ett estniskt transportföretag hade utfört transporter i Sverige och bötfällts vid en svensk vägkontroll. Trots att det enligt det gemensamma EU-regelverket²⁵ är möjligt att vid internationell transport ha flera avlastningsorter under en transport inom samma land, fick företaget böter med motiveringen att de brutit mot reglerna för cabotage²⁶. Solvit Sverige analyserade underlaget och regelverket och konstaterade att det estniska företags transporterna skulle klassificeras som internationella transporter, varav en hade fyra olika avlastningsorter och att det därför inte rörde sig om cabotage. Efter att Solvit fört dialog med Transportstyrelsen om tolkningen av cabotagereglererna, fick företaget sin bot återbetalad.²⁷

- 24 Klampning innebär en fastlåsning av ett fordon och är en sanktion som kan utfärdas om korrekta papper inte kan visas upp vid en kontroll av ett utländskt transportfordon.
- 25 Cabotagetransport och internationell transport definieras och regleras i artikel 2, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.
- 26 Cabotage är transport av passagerare eller gods inom ett land, utförd av ett företag som är registrerat i ett annat land.
- 27 Kommerskollegium, Dnr. 2819/22/EE

Solvit initierar bättre dialog mellan företag och myndigheter

Utöver de ärenden som kan hanteras genom att de faller inom Solvits mandat, besvarar Solvit Sverige regelbundet frågor från företag och andra aktörer om EU:s inre marknadsregulering och hur det ska fungera för att underlätta handeln med varor och tjänster.

Exempel

Dialog om tolkning och regler

Under året hörde bland annat ett svenskt företag inom livsmedelsbranschen av sig till Solvit. Deras nederländska kund hade fått problem när de på grund av den svenska myndighetens tolkning av EU-reglerna för livsmedelsprodukter förhindrats att sälja sina varor till Sverige, trots att varorna kunde säljas till andra medlemsländer utan att liknande problem uppstod. Solvit kontaktade Livsmedelsverket och påtalade att deras tolkning av bestämmelserna verkade skilja sig från hur andra medlemsländer bedömer samma fråga och att detta leder till olika resultat beroende på till vilket medlemsland samma produkt säljs. Efter Solvits dialog initierade myndigheten nya interna diskussioner om sin tolkning av reglerna och beslutade att lyfta frågan till kommissionens arbetsgrupp för livsmedelsprodukter.²⁸

Även om detta ärende ännu inte konkret kunnat visa på en faktisk lösning för företaget, kunde Solvits inblandning leda till att en beslutande myndighet agerade för att säkerställa en enhetlig tillämpning av de gemensamma EU-reglerna.

Utökade marknadsföringsinsatser mot företag under året

För att öka kännedomen om Solvit hos företag har Solvit Sverige tagit initiativ till ett antal marknadsföringsinsatser. Under året skapade vi informationsinriktat videomaterial specifikt riktat till företag, om Solvit-funktionen. Informationen om möjligheten att vända sig till Solvit med sitt problem för handel eller etablering på den inre marknaden, finns tillgänglig på både svenska och engelska på Kommerskollegiums webbplats och materialet har spridits och visats i samband med presentationer som Solvit Sverige har hållit för branschorganisationer och i andra sammanhang under 2022.²⁹

Ett annat initiativ för att synliggöra Solvit tog formen av ett LinkedIn-samarbete med Enterprise Europe Network Sweden (EEN Sverige) mellan april och juni 2022. EEN Sverige publicerade tre inlägg om Solvit-funktionen specifikt riktade till företag som vill expandera sin verksamhet till ett annat medlemsland.

I september var Solvit Sverige värd för det årliga seminariet för stockholmsbaserade EU/EEA-ambassader och handelskamrar. Temat för året var att uppmärksamma Solvit-funktionen och nätverkets 20-årsjubileum. Till detta jubileumsmöte var arbetsgivarorganisationer särskilt inbjudna och en representant från EU-kommissionens Solvit-team (DG GROW) deltog för att presentera kommissionens 20-årsrapport om Solvit.³⁰

Att andelen företagsärenden generellt är låg inom nätverket i stort, kan bero på att det fortfarande är relativt låg kännedom om den juridiska möjlighet som Solvit erbjuder. Det kan också bero på att Solvit är en utomrättslig mekanism som inte kan erbjuda ett verkställbart och bindande resultat liknande det som kan uppnås genom en prövning i domstol.

28 Dnr. 2022/02043.

29 [Solvit löser dina problem i EU | Kommerskollegium](#)

30 Brussels, 26.9.2022 SWD(2022) 325 final, SOLVIT's Helping Hand in the Single Market: celebrating 20 years, [anniversary_report_web_en.pdf \(europa.eu\)](#)



Solvit i medborgarnas tjänst

I varje enskild fråga som av Solvit kan bedömas vara i strid med EU-rätten syftar Solvits inblandning och dialog med myndigheterna till att säkerställa att medborgare fullt ut kan tillvarata sin rättighet till fri rörlighet.

Förutom kontakten i de enskilda ärendena, kallar Solvit till årligen återkommande möten med svenska myndigheter som hanterar frågor och ärenden om fri rörlighet för personer. Mötena har en ömsesidig funktion för att ge Solvit Sverige en bättre bild av aktuella frågor hos myndigheterna och samtidigt för Solvit att återkoppla de upplevda problem som anmälts av EU-medborgare och deras familjemedlemmar i kontakt med de nationella myndigheterna.³¹

Många av de svårigheter som EU-medborgare möter i Sverige och som de anmäler som problem till Solvit, är återkommande och har länge förblivit olösta. Det beror på att Sverige har regelverk, eller tillämpar de regelverk och den praxis från EU-domstolen som finns på ett sätt som inverkar negativt på den fria rörligheten.

Denna typ av systematiska brister lyfts av Solvit Sverige och återrapporterats till regeringen i löpande dialog och genom kollegiets rapporter och analyser om den inre marknaden. Vissa frågor har bearbetats inom regeringen under lång tid och under 2022 har det resulterat i konkreta lagförslag som kan komma att gynna den fria rörligheten. I följande avsnitt redogörs för två exempel på välkända problem som på sikt kan komma att få en lösning genom de lagändringar som nu föreslagits.

Personnummer och samordningsnummer

Att leva i Sverige utan ett svenskt personnummer innebär många praktiska svårigheter i det svenska samhället. För att nyttja både samhällsviktiga och privata tjänster krävs ofta att man anger ett svenskt personnummer för att få tillgång till olika tjänster, inte minst vid digital handel.

31 Kommerskollegium, Dnr. 2022/01772.

Solvit har i flera år mottagit ärenden med klagomål från personer som bor eller arbetar i Sverige som har stött på svårigheter i sin vardag på grund av att de inte har kunnat bli folkbokförda och därför inte har tilldelats ett personnummer, eller för att de endast innehar ett så kallat samordningsnummer.³²

Även kommissionen har mot bakgrund av liknande klagomål från unionsmedborgare som utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, ifrågasatt den svenska folkbokföringsregleringens förenlighet med EU-rätten och den fria rörligheten för personer. I oktober 2016 initierade kommissionen ett så kallat EU-pilotärende mot Sverige. I detta fall har det handlat om att kommissionen ställt ett antal frågor till den svenska regeringen om tillgången till personnummer för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Efter att Sverige vidtagit ett antal utredningar på området och fortsatt dialog, avslutade kommissionen EU-pilotärendet i mars 2021. Kommissionen har dock uttryckt att de anser att problemen är olösta och avser att återkomma om vidare hantering av frågan.³³

Solvit får visst genomslag genom ny lag om samordningsnummer

Den mest aktuella rättsliga utvecklingen för personnummerfrågan är de förslag som har lagts fram i regeringens proposition prop 2021/22:276 #Stärkt system för samordningsnummer³⁴. Genom propositionen föreslås en ny lag om samordningsnummer som syftar till att stärka det svenska systemet för samordningsnummer. En av de avgörande frågorna har handlat om att öka kraven på de identitetskontroller som ska krävas innan man ger ett samordningsnummer till en person. Det införs en ny typ av så kallat ”styrkt samordningsnummer” som fodrar personlig inställelse hos Skatteverket för identitetskontroll och att personen bevisar de uppgifter som behövs för tilldelning av ett sådant nummer.³⁵

Praktisk betydelse av förslaget

Genom de nya identitetskrav som uppställs kommer det styrkta samordningsnumret att motsvara ett svenskt personnummer. Personer från ett annat EU-land som exempelvis äger ett svenskt fritidshus och som kan identifiera sig med sitt utländska pass, kommer sannolikt att kunna tilldelas ett sådant styrkt samordningsnummer.

Problemet för de personer som vänt sig till Solvit har i praktiken ofta uppstått i kontakt med privata aktörer. Den nya lagens framtida tillämpning och huruvida det nya systemet med styrkt samordningsnummer blir säkrare och får genomslag i samhället, kommer vara avgörande för om lagen innebär en lösning för den målgrupp som inte innehar ett svenskt personnummer.

Om så blir fallet torde det leda till att en del av de EU-medborgare som är bosatta här eller har anknytning till Sverige får lättare att förverkliga sin fria rörlighet i Sverige i framtiden. Den nya lagen samt därtill kopplade lagändringar träder i kraft 1 september 2023.³⁶

32 Ett samordningsnummer är en identitetsbeteckning för personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige, men som ändå har behov av att ha kontakt med svenska myndigheter eller andra delar av samhället.

33 Prop. 2021/22:276 Stärkt system för samordningsnummer, s. 28 f.

34 Prop. 2021/22:276

35 Samordningsnummer tilldelas i tre nivåer, styrkt, sannolik och osäker, beroende på vilken identitetskontroll som föregått tilldelningen. Den högsta nivån ska tilldelas den som har styrkt sin identitet.

36 Lagen (2022:1697) om samordningsnummer, lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481). För aktuella följändringar se närmare

Rätten till visum enligt påskyndat förfarande

Ett annat problem som har anmälts till Solvit under flera år beror på att svenska ambassader följer nationell domstolspraxis som får negativ effekt för familjemedlemmar till EU-medborgare på ett sätt som Solvit menar inte är i linje med EU-rätten.

EU-rättens bestämmelser innebär att en familjemedlem från tredje land till en EU-medborgare ska kunna beviljas visum för att kunna ansluta till EU-medborgaren. En viseringsansökan ska då prövas genom ett så kallat påskyndat förfarande, som bland annat innebär att någon ansökningsavgift inte ska betalas.³⁷

Svenska ambassader beslutar dock regelmässigt att neka möjligheten till ett inresevisum till Sverige enligt det påskyndade förfarandet vid inresa för kortare vistelser, med hänvisning till att de följer ett vägledande avgörande från Migrationsöverdomstolen.³⁸

Det rättsliga problemet

Svenska ambassader grundar sina bedömningar av visumansökan för den aktuella målgruppen på viseringskodexen³⁹ och anser inte att rörlighetsdirektivets bestämmelser är tillämpliga vid inresa till Sverige om det inte handlar om en så kallad ”verkningsfull vistelse” i Sverige i form av exempelvis bosättning. Genom ambassadernas tillämpning av regelverken och den ovan nämnda vägledande domen, leder prövningen av visumansökan enligt rörlighetsdirektivet till ett avslagsbeslut, vilket i sin tur innebär att EU-medborgares familjemedlemmar hänvisas till att genomgå det mer omständliga och avgiftsbelagda förfarandet enligt viseringskodexen. Solvit anser att denna tillämpning utgör ett otillåtet hinder för den fria rörligheten som står i strid med EU-rätten.

Vad har Solvit gjort?

Solvit Sverige har analyserat den svenska tillämpningen och påtalat att det inte är korrekt enligt rörlighetsdirektivet att det ställs upp ett villkor om en så kallad ”verkningsfull vistelse” i ärenden om viseringar enligt det påskyndade förfarandet. Vi menar att det finns

37 Artikel 5.2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG (rörlighetsdirektivet)

38 MIG 2018:9

39 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).



stöd för vår tolkning i praxis från EU-domstolen⁴⁰ samt i kommissionens handbok om hur bestämmelserna om visering enligt rörlighetsdirektivet ska tolkas.⁴¹

Utöver dialogen med ambassaderna i de enskilda ärenden som anmälts till Solvit har Solvit diskuterat frågan med Migrationsverket, vilka uttryckt stöd för ambassadernas tolkning och tillämpning av regelverket. Problemet har påtalats för Regeringskansliet och kommissionen, utöver att det återgivits som ett hinder för fri rörlighet i Solvit Sveriges årsrapporter, sedan 2018.⁴²

Det kan tilläggas att det inte bara är i Sverige som det förekommer tillämpningssvårigheter av regelverken på området. För att ge ytterligare stöd och befästa den tolkning som Solvit Sverige förespråkar, uppdaterade kommissionen sin handbok år 2019 specifikt med ett förtydligande av att även inresa för kortare vistelser i ett medlemsland omfattas av artikel 5.2 i rörlighetsdirektivet.⁴³

Solvit får genomslag genom nationellt lagförslag

Under år 2022 har frågan på ett konkret sätt tagit en positiv vändning i Sverige. Det beskrivna problemet har utmynnat i ett av Solvit mycket välkommet initiativ till lagändring. En kompletterande bestämmelse om viseringar för familjemedlemmar till EES-medborgare.⁴⁴

I promemorian ges stöd för den tolkning av EU-rätten som Solvit Sverige förespråkar. Genom de förslag till lagändringar som lämnas och motiveringen till detta framgår att det, för att inte riskera att den fria rörligheten begränsas på ett sätt som inte fullt ut överensstämmer med EU-rätten – inte ska ställas upp ett villkor om så kallad verkningsfull vistelse i ärenden om viseringar enligt det påskyndade förfarandet.⁴⁵

Praktisk betydelse av förslaget

Om promemorians väl motiverade förslag till en kompletterande bestämmelse i nationell svensk lag genomförs, skulle det medföra ett förtydligande som innebär att svensk lag skulle bli förenlig med EU-rätten. Om den sedermera tillämpas i enlighet med den motivering som framgår av promemorian, kan det antas underlätta den fria rörligheten för EU-medborgare och deras familjemedlemmar.

När denna rapport publiceras har datum för det föreslagna ikraftträdandet som var den 1 maj 2023, passerat. Solvit Sverige har fortsatt att ta emot klagomål med motsvarande innehåll som tidigare och kan konstatera att ambassaderna i de aktuella ärendena inte har ändrat sin tillämpning trots det väl motiverade lagförslaget.⁴⁶

40 Se Domstolens dom av den 12 mars 2014, O och B, C-456/12, EU:C:2014:135 samt domstolens dom av den 31 januari 1984, Graziana Luisi och Giuseppe Carbone mot Ministero del Tesoro, C-286/82 och 26/83, EU:C:1984:35. Se även domstolens dom av den 23 september 2003, Akrich, C-109/01, EU:C:2003:491.

41 Part III, s. 91 ff., Specific Rules Relating to Applicants Who Are Family Members of EU Citizens or Swiss Citizens; Decision C (2019) 3464 final, ANNEX to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision No C(2010) 1620 final of 19 March 2010 establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas.

42 [Solvit 2018 - årsrapport \(kommerskollegium.se\)](#), s. 5-6; [Årsrapport 2019 - Solvit Sverige \(kommerskollegium.se\)](#). Se även kollegiets remissyttrande Dnr 2023/00793 den 3 mars 2023 till Justitiedepartementet, Ju2022/03527 över förslagen i promemorian.

43 Implementing Decision of the European Commission, C (2019) 3464 final.

44 Regeringens promemoria 2022-12-08 [En kompletterande bestämmelse om viseringar för familjemedlemmar till EES-medborgare - Regeringen.se](#)

45 Ibid, s. 8.

46 Kommerskollegium (2022) remissyttrande den 3 mars 2023 till Justitiedepartementet, Ju2022/03527, enligt vilket kollegiet uttryckt det vara angeläget och avgörande att den lagändring som föreslås, träder i kraft i enlighet med förslaget, Dnr. 2022/02002.

Vilket land ansvarar för socialförsäkringen?

Ett annat mycket vanligt förekommande problem är att det uppstår svårigheter för myndigheterna i de olika länderna att tillämpa det gemensamma regelverk som samordnar och bestämmer i vilket land en person ska anses vara försäkrad för sociala förmåner. De gemensamma samordningsreglerna tillämpas när en person nyttjat den fria rörligheten till att arbeta eller bosätta sig i ett eller flera medlemsländer. De enskilda medborgarna hamnar ofta i kläm när medlemsländernas administrationer utreder och försöker samordna individens rättigheter.

Vanligt är att Solvit tar emot anmälningar om att flera medlemsländer avsäger sig ansvar för en personens socialförsäkring, eller att handläggningstiden för att utreda frågan tar orimligt lång tid, vilket får konsekvenser för den som är beroende av dessa medel för sin försörjning.

Exempel

Nedan lämnas ett exempel på ett ärende där Solvits ingripande ledde till att problemet kunde lösas utifrån den tolkning som Solvit gjorde av de bestämmelser som styr vilket medlemslands lagstiftning som är ansvarig för en person eller familjs socialförsäkring.

Bosatt i Portugal men socialförsäkrad i Sverige

En tjeckisk medborgare anmälde ett ärende till Solvit, eftersom hon inte fick föräldrapenning utbetald längre. Hon hade arbetat i Sverige i flera år men sedan flyttat till Portugal under föräldraledigheten med sitt barn och sin partner. Försäkringskassan hade beslutat att hennes föräldrapenning skulle dras in eftersom barnet inte var bosatt eller folkbokfört i Sverige. Solvit gjorde bedömningen att anmälaren skulle omfattas av svensk socialförsäkring enligt gällande bestämmelser i samordningsförordningen⁴⁷ och framförde grunderna för detta i vår dialog med myndigheten. Anmälaren fick senare ett positivt beslut från Försäkringskassan om rätt till föräldrapenning med stöd av de bestämmelser som Solvit hänvisat till.⁴⁸

Här följer ytterligare två exempel på problem som Solvit löste 2022 i ärenden om problem för den fria rörligheten för personer.

Fordonsregistrering i Frankrike

En fransk medborgare som hade köpt en bil i Sverige ansökte om att få den registrerad i Frankrike. Men sex månader efter att han lämnat in sin ansökan hade han inte fått något svar från den franska myndigheten. Anmälaren kunde inte förstå vad problemet var eftersom det enligt EU:s regler ska vara möjligt att omregistrera ett fordon på grundval av det registreringsbevis som är utfärdat i en annan medlemsstat. Efter att Solvit fört dialog med den franska myndigheten om regelverket utfärdade de slutligen de nödvändiga registreringshandlingarna. Anmälaren var nöjd med att det tog två dagar för Solvit att lösa det problem han hade försökt finna en lösning på under sex månader.⁴⁹

Fri rörlighet för arbetstagare

En irländsk arbetare önskade lära sig svenska genom kommunens utbildningscenter men nekades utbildningen med hänvisning till att han inte hade ett svenskt personnummer. Efter en analys av omständigheterna kunde Solvit konstatera att personen hade status som arbetstagare baserat på EU-rätten och han hade därmed rätt att genomgå den utbildning som kommunen erbjuder personer som kommit till Sverige från ett annat medlemsland. Efter att Solvit påtalat detta för kommunen ändrade de sitt ursprungliga beslut och arbetstagaren kunde genomföra kursen i svenska.⁵⁰

47 Artikel 11.2 samt artikel 67 förordning 883/2004.

48 Kommerskollegium, Dnr 2022/00376

49 Kommerskollegium, Dnr 2022/01087

50 Kommerskollegium, Dnr 2021/01606

Framtiden är nu: 2023

Solvit förblir ett viktigt verktyg för att försöka påverka efterlevnaden av EU-rätten hos de tillämpande nationella myndigheterna och verkar i ett större perspektivet för uppföljning av de frågor som kräver mer formella åtgärder. Diskussioner om vad som krävs för att komma till rätta med efterlevnadsunderskottet på den inre marknaden förekommer intensivt på många nivåer inom EU:s institutioner och har även lyfts under Sveriges ordförandeskap i europeiska rådet under 2023.

I samband med att inre marknaden fyller 30 år under 2023, lade kommissionen fram ett meddelande där flera åtgärder föreslås. En av åtgärderna är att kommissionen föreslår att varje medlemsstat ska inrätta ett kontor för den inre marknaden (Single Market Office) i den nationella förvaltningen som syftar till att samordna de horisontella inre marknadsfunktionerna på nationell nivå. Förslaget ligger i linje med kollegiets initiativ om en tillsynsfunktion för den inre marknaden men har fått en bredare ansats. Det är både en utmaning och en styrka att kommissionen och medlemsstaterna har ett delat ansvar för efterlevande frågan. Nationellt krävs politisk vilja med en effektiv och preventiv helhetsyn i hela lagstiftningskedjan. På EU-nivå krävs verkliga åtgärder och en transparent uppföljning av sådana systematiska svårigheter som bland annat identifieras av Solvit och som hindrar företag och medborgare att fullt ut dra nytta av den inre marknaden.

Visumfrågan som vi tidigare i årsrapporten beskrivit som exempel på ett problem vi sett under lång tid i Solvit, kan också fungera som exempel på en god ansats till samverkan mellan kommissionen och ett medlemsland för att försöka komma till rätta med ett systematiskt efterlevnadsproblem i Sverige. När det gäller det välkomna förtydligande av svensk lagstiftning som föreslås i regeringens promemoria om en kompletterande bestämmelse om viseringar för familjemedlemmar till EES-medborgare, kan vi dock avslutningsvis konstatera att processen avstannat på nationell nivå. Solvit Sveriges erfarenheter från den tid som hunnit gå av 2023 visar att ambassaderna inte avser att ändra sin tillämpning, så länge lagändringen inte genomförs. Vi menar att det förhållande att den nationella lagändringen ännu inte trätt i kraft utgör ett praktiskt exempel på när verkligheten inte verkar vilja anpassa sig helt till det gemensamma EU-regelverket.⁵¹

51 När denna rapport publiceras har datum för det föreslagna ikraftträdandet, 1 maj 2023, passerat. Solvit Sverige har fortsatt att ta emot klagomål och kan konstatera att ambassaderna i de aktuella ärendena inte har ändrat sin tillämpning trots det väl motiverade lagförslaget. Detta har även förts fram i remissyttrande den 3 mars 2023 till Justitiedepartementet, Ju2022/03527, Dnr. 2022/02002.

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.

Kommerskollegium, september 2023. ISBN: 978-91-89742-20-8