



LÄGESRAPPORT 2023/24

Solvit Sverige

Hjälper företag och personer lösa
problem med fri rörlighet inom EU

2024

Genom den ökade mängden anmälningar till Solvit om problemet och den rättsliga analys som Solvit gjort av besluten från Försäkringskassan, har vi konstaterat att det finns en brist i den svenska tillämpningen av det EU-rättsliga regelverket som hämmar den fria rörligheten.

Solvit Sverige har fört dialog med Försäkringskassan, Regeringskansliet och kommissionen för att utifrån sin informella roll försöka komma till rätta med orsaken till problemet. En framtida lösning tillskrivs nu resultatet av ett regeringsuppdrag som lämnats i mars 2024 i form av en utredning som ska leverera sitt resultat den 28 februari 2025.

Bindande rättsakt för Solvit och decentraliserad tillsyn

Utöver att Solvit-nätverket som en grundförutsättning för sin existens bör regleras i en för medlemsländerna bindande EU-rättsakt, anser Kommerskollegium att nätverket bör kombineras med inrättandet av en decentraliserad tillsynsmyndighet i varje medlemsland, för att komma till rätta med bestående tillämpnings- och efterlevnadsproblematik i medlemsländerna.⁵

Särskild marknadsföring kan locka fler företag

Trots Kommerskollegiums arbete med att nå ut till företag för att öka kännedomen om Solvit-nätverket, har det inte påverkat ärendemängden från företagare. Vi har anledning att tro att fortfarande är låg kännedom om Solvit hos svenska företag och att det finns viss osäkerhet kring mervärdet av att vända sig till Solvit. För att råda bot på detta behövs bättre marknadsföringsinsatser till svenska företag på nationell nivå. Samtidigt ska sådana insatser värderas utifrån att Solvit-nätverket generellt redan är ansträngt och i behov av ökade resurser och stärkt mandat för att leva upp till både kompetenskrav och befintliga handläggningssmål.

⁵ Kommerskollegium (2022b), [A single market ombudsman in every EU state | Kommerskollegium](#).

Innehåll

Sammanfattning Solvit 2023	2
Introduktion – om Solvit	5
1 Statistik för Solvit Sverige 2023.....	6
1.1 Normal ärendemängd med personrörlighet i fokus	6
1.2 Högre andel lösta ärenden inom hela nätverket än för Solvit Sverige.....	6
1.3 EU-kommissionens bedömning av vårt resultat.....	6
1.4 Systematiska problem.....	8
2 Solvits roll i efterlevnadsarbetet	9
2.1 Från Solvit-problem till lagändring på fem år	9
2.2 Är styrkt samordningsnummer lösningen på personnummerproblemet?	9
2.3 Rättsligt bindande grund och decentraliserad tillsyn.....	10
2.4 Nytt riktvärde om att Solvit ska lösa 90 procent av ärendena	11
3 Exempel på tillämpningsproblem av EU-rätten i Sverige.....	13
3.1 Omständigheter kring rätt till S1-intyg.....	13
3.2 Problem med bosättningsbedömningar.....	13
3.3 Solvits insatser för att lösa problemet.....	14
4 Nordiskt arbete för att lösa hinder	16
4.1 Sveriges nordiska ärendemängd oförändrad.....	16
4.2 Parallella funktioner med samma mål	16
5 Blygsam effekt av fokus på företag	17
5.1 Låg kännedom om Solvit trots insatser mot företag.....	17
6 Exempel och prioriteringar för Solvit-nätverket	18
6.1 Utblick i exempelsamlingen	18
6.2 Prioriteringar för Solvit-funktionen.....	19

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, såsom momsåterbetalningar, 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 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 genom informell dialog med en myndighet. Om det rör sig om systematiska brister i efterlevnaden av EU-rätten återkopplar Solvit Sverige dessa trender till Regeringskansliet. Målet är att detta ska leda till en lösning som vid behov kan handla om lagändring eller ett uppdrag till berörd myndighet om att se över det område där tillämpningen av de gemensamma EU-reglerna brister.

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.⁶

Kommerskollegium presenterar årligen en rapport om Solvit Sveriges arbete inom Solvit-nätverket och lyfter de huvudsakliga svårigheter som företag och medborgare anmält.

Den här rapporten speglar Solvits arbete sedan vår senaste årsrapport publicerades 2023. Årets rapport ger en lägesbild av de största utmaningarna som vi bedömer finns med tillämpningen av EU-rätten i Sverige, utifrån de anmälningar som Solvit Sverige huvudsakligen har hanterat. Rapporten analyserar även om de lagändringar som infördes under 2023 kan bedömas ha fått positiv effekt för den fria rörligheten och vad som ytterligare kan göras för att säkerställa att EU-rätten efterlevs.

⁶ 3 § Förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium

1 Statistik för Solvit Sverige 2023

1.1 Normal ärendemängd med personrörlighet i fokus

Under år 2023 hanterade Solvit Sverige totalt 190 ärenden som antingen handlade om problem med fri rörlighet i Sverige eller i andra medlemsländer. Det är på samma nivå som föregående år, då 192 ärenden hanterades. Vi mottog fler ärenden som handlade om problem som upplevdes finnas i Sverige, än ärenden som anmäldes i Sverige om problem i något av de andra medlemsländerna.⁷

Liksom tidigare år är det hinder kopplade till den fria rörligheten för personer som dominerar. Under året handlade 82 procent av Solvit Sveriges ärenden om svårigheter för enskilda att nyttja sin fria rörlighet på grund av problem med att få sin rätt till social trygghet tillgodosedd.⁸ Det är dessvärre en vanlig erfarenhet att personer som flyttar för arbete eller bosättning mellan Sverige och ett annat medlemsland, upplever svårigheter på grund av samordningen av socialförsäkringen mellan länderna, vilket får en negativ effekt för personers ekonomiska trygghet. Solvits roll handlar om att bedöma om någon av myndigheterna handlat på ett sätt som strider mot EU-rätten men även att försöka lösa det administrativa problem som det många gånger handlar om.

1.2 Högre andel lösta ärenden inom hela nätverket än för Solvit Sverige

Under rapporteringsperioden hanterade hela Solvit-nätverket 4 896 ärenden som anmäldes mellan medlemsländerna som hinder för den fria rörligheten på inre marknaden. Ungefär hälften av dessa (2 293 ärenden) uppfyllde kriterierna för att omfattas av Solvits mandat och kunde hanteras vidare. 88 procent av ärendena kunde avslutas på ett sätt som innebär att Solvit löste det problem som personen eller företaget anmält som ett hinder.⁹ Solvit Sverige har en lägre andel lösta ärenden i jämförelse med det europeiska genomsnittet. Detta genomsnitt minskade ytterligare jämfört med tidigare år. Solvit Sverige kunde bara lösa 69 procent av de problem som hanterades under 2023.¹⁰ Det kan jämföras med 75 procent år 2022 och 68 procent år 2021. Ett nytt systematiskt problem med efterlevnaden av EU-rätten i Sverige bedöms vara orsaken. Se vidare om systematiska problem nedan under avsnitt 2.4 och om det vanligaste problemet i Sverige, under avsnitt 4.

1.3 EU-kommissionens bedömning av vårt resultat

Kommissionen sammanställer årligen individuella resultat för varje nationellt Solvit-center. De kriterier enligt vilka ett Solvit-center utvärderas resultatmässigt, utgår från de tidsramar för handläggningen som följer av rekommendationen för Solvit-nätverket och från hur många ärenden som anses lösta.

⁷ [SOLVIT | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](https://solvit.europa.eu/)

⁸ År 2022 handlade 80 procent om personrörlighet och år 2021 rörde det sig om 91 procent.

⁹ Resolution rate, [SOLVIT | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](https://solvit.europa.eu/)

¹⁰ [Country data: Sweden | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](https://solvit.europa.eu/)

Uppställningen nedan visar Solvit Sveriges resultat avseende år 2023, utifrån kommissionens uppgifter i IMI-systemet.¹¹

Kommissionens resultatbedömning av Solvit Sverige¹²

ÄRENDEMÄNGD

Anmälda ärenden (Sverige är hemcenter): **34 stycken** (31 st. 2022)

Mottagna ärenden (Sverige är ansvarigt center): **70 stycken** (67 st. 2022)

Ej accepterade ärenden: **66 stycken** (60 st. 2022)

LÖSTA ÄRENDEN

69 procent (Kommissionens nya riktvärde för lösta ärenden genom nationellt Solvit-center är 90 procent, se avsnitt 2.4).

0 ärenden var öppna längre än 365 dagar.

Majoriteten av de olösta ärendena beror på ett systematiskt problem som ännu inte är löst. Uppskattningsvis skulle lösningsfrekvensen vara 85,9 procent utan dessa systematiska problem.

HANDLÄGGNINGSTID (som hemcenter)

Svar inom 7 dagar: **91 procent** (90 procent 2022)

Förberedda ärenden inom 30 dagar: **88 procent** (86 procent 2022)

Accepterade lösningar inom 7 dagar: **83 procent** (78 procent 2022)

Ej accepterade ärenden inom 30 dagar: **76 procent** (88 procent 2022)

HANDLÄGGNINGSTID (som ansvarigt center)

Accepterade ärenden inom 7 dagar: **96 procent** (93 procent 2022)

Avslutade ärenden inom 10 veckor: **64 procent** (73 procent 2022)

RESURSER

Tillräckliga

Utifrån resultatbedömningen ovan kan det noteras att kommissionen beräknat att en stor del av de olösta ärendena beror på ett eller flera systematiska problem i Sverige och att lösningsfrekvensen sannolikt annars skulle vara högre.

¹¹ En jämförelse med antalet ärenden som Kommerskollegium rapporterar årligen skiljer sig något från dessa siffror. Det beror till viss del på att vi årligen rapporterar vårt resultat utifrån det antal Solvit-ärenden som vi har avslutat under året (stängt) i vårt nationella diariesystem Asken, medan IMI-rapporteringen utgår från det antal som har anmälts under ett kalenderår. Skillnaden är 20 ärenden för 2023.

¹² Resultatbedömningen för Solvit Sverige och övriga medlemsländer återfinns i Resultattavlan för den inre marknaden, [Country data: Sweden | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](#)

1.4 Systematiska problem

Att Solvit Sveriges andel lösta ärenden var förhållandevis låg vid en europeisk jämförelse beror, såsom framgått ovan, till viss del på att upprepade anmälningar kommer till Solvit om samma olösta problem. Sådana systematiska problem kan bero på att nationell lagstiftning eller domstolspraxis som tillämpas av svenska myndigheter är i strid med EU-rätten, eller att det finns administrativa problem nationellt hos ansvariga myndigheter som innebär hinder för den fria rörligheten. Det krävs i dessa fall en lösning på politisk nivå, exempelvis genom en lagändring eller ändrad praxis hos myndigheten eller annan myndighetsstyrning för att hindret ska undanröjas på längre sikt. Se vidare om efterlevnadsarbetet i det följande avsnittet.

2 Solvits roll i efterlevnadsarbetet

Statistik från Solvit ger en bild av tillståndet på den inre marknaden och kan i vissa fall visa på systematiska brister med efterlevnaden av EU-rätten i ett medlemsland. Solvit är på så sätt en viktig aktör för att identifiera och synliggöra felaktig tillämpning av EU-reglerna inom den nationella administrationen.

Solvit som funktion är en del av Kommerskollegiums uppdrag att verka för en korrekt tillämpning av EU-rätten i Sverige. Vi försöker inte bara lösa de enskilda ärendena i dialog med behöriga nationella myndigheter, utan en viktig uppgift är att förmedla kännedom om de olösta problemen som finns och rapportera om det efterlevnadsunderskott vi därigenom identifierar till Regeringskansliet.

2.1 Från Solvit-problem till lagändring på fem år

Under den senaste rapporteringsperioden har vi sett en positiv effekt av att nationell lagstiftning ändrades under 2023. En kompletterande bestämmelse infördes i utlänningslagen som förtydligade EU-reglernas innebörd och hur svenska myndigheter ska tillämpa visumansökningar i enlighet med rörlighetsdirektivet.¹³ Den typ av problem som Solvit rapporterat om sedan 2018¹⁴, gällande inresevisum till Sverige för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till EU-medborgare, har sedan lagändringen genomfördes, helt upphört att anmälas till Solvit. Vi bedömer därför att denna lagändring och den tillämpning som följde av det, är ett tydligt exempel på hur efterlevnaden av EU-rätten till slut fick genomslag i Sverige genom att hindret för den fria rörligheten undanröjdes.

Men när ett problem är löst, kan ett annat uppstå. I avsnitt 5 beskriver vi en tillämpningsproblematik som uppmärksammats genom ett ökat antal anmälningar till Solvit. Problemet drabbar statligt anställda personer som bosätter sig i det medlemsland de genom sin anställning i statlig tjänst har utsänts till.

2.2 Är styrkt samordningsnummer lösningen på personnummerproblemet?

Ett problem som många EU-medborgare med familjemedlemmar får erfara om de flyttar till Sverige för bosättning eller arbete, eller vill nyttja en tjänst i Sverige, etablera sig som företag eller har andra behov av att interagera med svenska aktörer, är att det krävs ett svenskt personnummer för att utträta både vardagliga och för vistelsen i Sverige avgörande ärenden. Ur ett EU-rättsligt perspektiv innebär det att möjligheten att dra nytta av den fria rörligheten för personer som har uppehållsrätt i Sverige men saknar ett svenskt personnummer, påverkas negativt.

I september 2023 trädde en ny lag i kraft som syftar till att stärka det svenska systemet för samordningsnummer.¹⁵ Genom det nya identitetskrav som ställs på ett så kallat

¹³ Lagändring av 3 kap. 11 § utlänningsförordningen (2006:97), införd genom SFS 2023:564

¹⁴ Kommerskollegium, Dnr 2019/00130, Solvit 2018 - den årliga sammanställningen, s. 5-6.

¹⁵ Lagen (2022:1697) om samordningsnummer

styrkt samordningsnummer motsvarar de säkerhetskrav för identifiering som ställs på ett svenskt personnummer, utgör det ett alternativ ur den aspekten, för personer som inte kan folkbokföras i Sverige. Det styrkta samordningsnumret kan dock endast tilldelas under vissa förutsättningar och det finns anledning att tro att både personer som har rätt att vistas i Sverige till följd av uppehållsrätten och att vara bosatta här men utan att bli folkbokförda, eller som har nyttjat sin fria rörlighet utan dessa avsikter, ändå inte genom det styrkta samordningsnumret har samma förutsättningar i Sverige som personer som uppfyller kraven i folkbokföringslagen. Så länge denna olikbehandling kvarstår i det svenska samhället, kvarstår problemet med efterlevnaden av EU-rättens principer om fri rörlighet och likabehandling.

Även om Solvit Sverige under rapporteringsperioden för år 2023 inte har mottagit lika många anmälningar om problem som kopplat till krav på personnummer som tidigare, är det för tidigt att dra slutsatser om det beror på en positiv effekt av den nya lagen om samordningsnummer som börjat tillämpas i Sverige efter att den trädde i kraft i september 2023.

2.3 Rättsligt bindande grund och decentraliserad tillsyn

Solvit som problemlösare och aktör för att verka för efterlevnad av EU-rätten har ett viktigt symbolvärde. Men för att kunna vara ett effektivt efterlevnadsverktyg framöver behövs en starkare aktör eller ett nytt mandat som ger mer tyngd åt nätverket på ett sätt som förbättrar förutsättningarna att kunna påverka på nationell nivå.

Kommerskollegium förespråkar en rättsligt bindande grund för Solvit på EU-nivå, i stället för nuvarande rekommendation.¹⁶ Solvit-nätverket har inte lyckats enas i frågan men Sverige har ställt sig positivt till en sådan utveckling av nätverket i andra fora.

Frågan har även uppmärksammats i akademiska artiklar och senast i Enrico Lettas rapport om den inre marknadens framtid.¹⁷ Letta uttrycker vidare att man bör överväga att konsolidera existerande efterlevnadsinstrument till ett nationellt inre marknads-kontor i varje medlemsstat samt att det inrättas ett inre marknads-kontor även på EU-nivå.

Kommerskollegium anser att det mest effektiva för stärkt efterlevnad av EU-rätten på den inre marknaden vore att inrätta decentraliserade tillsynsmyndigheter i medlemsstaterna med mandat att agera när en överträdelse av EU-rätten på ett bestående sätt hindrar den fria rörligheten.¹⁸ Detta eftersom vi bedömer att det behövs en mer formell aktör i medlemsländerna än Solvit, för att säkerställa efterlevnaden.

¹⁶ [How can SOLVIT further enhance compliance with EU law \(kommerskollegium.se\)](https://kommerskollegium.se)

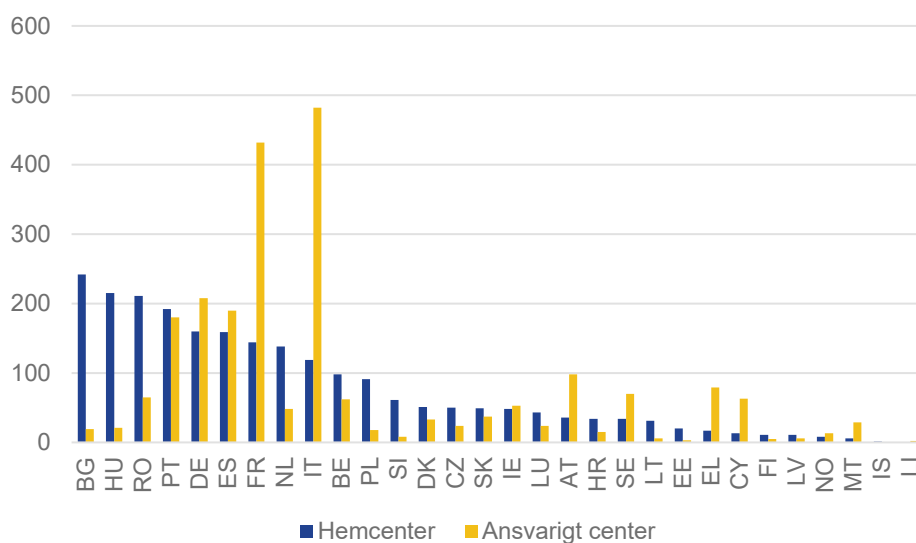
¹⁷ [Enrico Letta - Much more than a market \(April 2024\) \(europa.eu\)](https://europa.eu)

¹⁸ Kommerskollegium (2019) [Reforming compliance management in the single market \(kommerskollegium.se\)](https://kommerskollegium.se), Kommerskollegium (2022b), [A single market ombudsman in every EU state | Kommerskollegium](https://kommerskollegium.se) samt Kommerskollegiums kommentarer på rapporten ”Much more than a market - speed, security, solidarity” (April 2024), Dnr 2024/00801-1

Det är inte givet att resurserna till Solvit ökat i samma utsträckning eller anpassats proportionellt efter ärendemängden hos nationella Solvit-center. Detta utgör idag en svaghet med nätverket.

Figuren nedan illustrerar hur ärendemängden fördelar sig mellan nationella Solvit-center inom nätverket. Ett så kallat ”hemcenter” (home center) är det medlemsland där ärendet anmäls, ett ”ansvarigt center” (lead center) är det medlemsland där den beslutande myndigheten finns.

Figur 2. Fördelning av Solvit-ärenden inom nätverket ²¹



Källa: Kommissionens resultattavla för den inre marknaden, Single Market Scoreboard 2023

Av diagrammet framgår att de tre medlemsländer som tar emot fler ärenden än de anmäler är Frankrike, Italien och Tyskland. De tre medlemsländer som anmäler fler ärenden än de tar emot är Bulgarien, Ungern och Rumänien.

²¹ Distribution of cases: home centers and lead centers, [SOLVIT | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/solvit-single-market-scoreboard)

3 Exempel på tillämpningsproblem av EU-rätten i Sverige

I årets lägesrapport om Solvit-arbetet vill vi särskilt lyfta den problematik som lett till flest anmälningar om svårigheter med tillämpningen av EU-rätten i Sverige. Det är vanligt med problem som handlar om samordningen av socialförsäkring mellan medlemsländerna men det här problemet drabbar svenska medborgare som tillhör det svenska socialförsäkringssystemet, vilket därmed alltså *inte* väcker frågan om till vilket lands lagstiftning och därmed socialförsäkringssystem personen ska tillhöra. I det följande ges en beskrivning av problemet och hur Solvit Sverige arbetar för att driva på en långsiktig lösning.

3.1 Omständigheter kring rätt till S1-intyg

I de flesta fall av statlig utsändning från Sverige ska den anställde som är socialförsäkrad i Sverige genom sitt arbete, ha rätt till ett standardintyg för sociala förmåner inom EU. Ett sådant intyg kallas S1-intyg och utfärdas av Försäkringskassan för den som omfattas av svensk socialförsäkringslagstiftning och som är EU-rättsligt bosatt i en annan medlemsstat, exempelvis där de utför arbetet under utsändningstiden. Intyget används i alla medlemsländer av den som är utstationerad, gränsarbetare, pensionär eller statligt anställd och för dennes anhöriga.²²

3.2 Problem med bosättningsbedömningar

Sedan början av 2023 har Solvit Sverige hanterat en ökad mängd ärenden som handlar om svårigheter för från Sverige statligt utsänd personal, att under sin utsändningstid i ett annat land få rätt till ett sjukvårdsintyg från Sverige. Genom den rättsliga analys som Solvit gjort i de enskilda ärendena av Försäkringskassan bedömning om personens EU-rättsliga bosättning, har vi konstaterat att det finns en brist i den svenska tillämpningen av det EU-rättsliga regelverket.²³

Det finns en unionsrättslig innebörd av bosättningsbegreppet i samordningsbestämmelserna²⁴ som det verkar råda tillämpningssvårigheter kring i Sverige, i förhållande till svenska bestämmelser om bosättning enligt folkbokföringslagen och socialförsäkringsbalken. För att göra en bedömning av om en person är bosatt eller vistas i en medlemsstat (är tillfälligt bosatt) ska man fastställa var personen har sina huvudsakliga intressen, på grundval av en samlad bedömning av alla tillgängliga uppgifter om relevanta fakta. Det är ett flertal omständigheter som därvid ska beaktas.²⁵

²² [Standardintyg för sociala förmåner - Your Europe \(europa.eu\)](https://your-europe.europa.eu/standardintyg-for-sociala-formaner)

²³ Det gäller särskilt tillämpningen av bestämmelser för bedömning av det EU-rättsliga bosättningsbegreppet samt relevant praxis från EU-domstolen. Bland annat artikel 17 och artikel 1 j förordning 883/2004, EU-domstolens dom av den 5 juni 2014 i mål nr C-255/13 och artikel 11 förordning 987/2009.

²⁴ C-90/97, Swaddling, punkten 28.

²⁵ Artikel 11 förordning 987/2009 listar sådana kriterier som ska vara avgörande.

3.3 Solvits insatser för att lösa problemet

Solvit Sverige har fört dialog med Försäkringskassan, med Regeringskansliet och med EU-kommissionen för att belysa det problem med tillämpningen som vi konstaterat i de enskilda ärendena. Utifrån vår roll att verka för en korrekt tillämpning av EU-rätten i Sverige har vi försökt komma till rätta med orsaken till att så pass många framfört liknande klagomål till Solvit.²⁶

3.3.1 Dialog med Försäkringskassan

I varje enskilt ärende där vi bedömt att det kan finnas en EU-rättslig överträdelse har Solvit kontaktat Försäkringskassan och fört fram på vilken EU-rättslig grund vi anser att det finns rätt till ett S1-intyg från Sverige. Inte i något av dessa ärenden har vår informella dialog med myndighetens handläggare inneburit att Försäkringskassan har ändrat sin initiala bedömning.

Vi har sett en systematisk tillämpningsproblematik av det EU-rättsliga regelverket när det gäller de bedömningar som Försäkringskassan gjort i sina beslutsmotiveringar, av var en person som är utsänd till ett annat land för att arbeta, anses vara bosatt.

För ett ömsesidigt utbyte av erfarenheter och för att bättre förstå hur Försäkringskassan resonerar och den normering som finns inom bosättningsbedömningen, har vi haft ett bilateralt möte med försäkringsexperter och rättsliga experter från Försäkringskassan.²⁷

3.3.2 Dialog med Regeringskansliet

Sedan problemet uppmärksammades har Solvit genom löpande dialog återkopplat detta till Utrikesdepartementet. Vår återkoppling har lett till att vi haft möjlighet att dela våra erfarenheter och vår rättsliga analys med Socialdepartementet som är ansvarigt departement för Försäkringskassan och som har bevakat frågan om S1-intyg under längre tid.

Vi har även haft dialog med Utredningen om bättre förutsättningar för utsänd statlig personal²⁸ som uppdaterats på Solvits erfarenheter. Utredningen har kartlagt och analyserat frågan om tillgång till och ersättning för sjukvård för utsänd statlig personal och deras medföljande familjemedlemmar vid stationering inom EU/EES, Schweiz och Storbritannien. Utredningen har lämnat sin rapport den 1 juni 2024.²⁹ I rapporten konstateras bland annat att utsända och deras familjemedlemmar i Danmark, Finland och Norge, normalt sett beviljas ett S1-intyg utan problem, till skillnad från Sverige.³⁰

²⁶ Dnr. 2024/00584 Solvits åtgärder för att lösa problem med S1-intyg

²⁷ Dnr. 2024/00584

²⁸ Uppdrag att utreda frågan om bättre förutsättningar för utsänd statlig personal (UD 2023:A)

²⁹ Ds 2024:9, [Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal - Regeringen.se](#)

³⁰ Ibid, Avsnitt 6.3.

3.3.3 Dialog med kommissionen

Kommissionens Solvit-team som har egen bevakning av de problem som rapporteras som olösta i medlemsländerna, har uppmärksammat det återkommande problemet i Sverige med S1-intygen. De har därför inlett en dialog med Regeringskansliet som är pågående. Att tillämpningen är exempel på ett problem i Sverige har även tydliggjorts på EU-nivå genom Resultattavlan för den inre marknaden för 2023, enligt beskrivningen i citatet nedan.³¹

“Swedish civil servants working in other EU countries and their family members face difficulties in obtaining the S1 form from Sweden to cover their healthcare needs.”

3.3.4 Regeringsuppdrag ger hopp om framtida lösning

För att komma till rätta med tillämpningen har Regeringen gett Försäkringskassan i uppdrag att minska handläggningstiderna i ärenden om S1-intyg och ersättning för vårdkostnader. Försäkringskassan lämnade ett svar på regeringsuppdraget i form av en handlingsplan den 28 maj 2024.³²

Regeringen har vidare gett Inspektionen för socialförsäkringen ett uppdrag att granska Försäkringskassans genomförande av uppdraget som behörig institution för vårdförmåner, inklusive att granska Försäkringskassans hantering av artikel 17 i förordning (EG) nr 883/2004. Däribland ingår att analysera vilka faktorer som har betydelse för beslut om att bevilja eller avslå ansökan om S1-intyg. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

3.3.5 Kommentar och slutsats

Utifrån Solvits informella roll och begränsade mandat är det positivt att våra dialoger har bidragit till att åtgärder har vidtagits politiskt för att komma till rätta med de svårigheter som finns med bedömningar av S1-intyg för statligt utsända. Vi hoppas det kommer innebära att fler personer som nyttjar den fria rörligheten får de rättigheter som ska gälla enligt EU-rätten.

Det kan dock noteras att den här typen av ärenden, som har sin grund i ett systematiskt nationellt problem, sällan kan komma att möta kommissionens målbild att ett identifierat hinder av Solvit kan lösas nationellt inom 365 dagar.

³¹ *Swedish civil servants working in other EU countries and their family members face difficulties in obtaining the S1 form from Sweden for covering their health care needs*, [SOLVIT | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](#)

³² Rapport 2024-05-28 – Handlingsplan för att minska handläggningstiderna i ärenden gällande intyg S1 och ersättning till enskilda för vård utomlands, Dnr FK 2024/00733.

4 Nordiskt arbete för att lösa hinder

De nordiska kontakterna inom Solvit-nätverket har fortsatt i samma utsträckning som tidigare. Det betyder att Solvit-centren i Sverige, Finland, Danmark, Norge och Island har träffats för att diskutera nätverksgemensamma frågor inför Solvit-nätverkets workshops, två gånger årligen. Det har handlat om EU-kommissionens uppföljning av systematiska problem, erfarenhetsutbyte om Solvit-centrens organisatoriska placering och hur det påverkar våra arbetssätt nationellt och vi har delat erfarenheter av ärenden som anmälts som hinder för fri rörlighet mellan länderna.

4.1 Sveriges nordiska ärendemängd oförändrad

Precis som förra rapporteringsperioden utgjorde de nordiska ärenden som Solvit Sverige hanterade 17 procent av den totala ärendemängden. De ärenden som hanterades mellan de nordiska länderna handlade främst om personrörlighet i någon form. Från Sverige har det anmälts nio ärenden om problem i Danmark som handlade om socialförsäkring, uppehållsrättsfrågor och inreseviseringar, nio ärenden om problem i Norge på motsvarande områden, respektive ett i Finland. Det finska problemet kopplade till inresevisering för en familjemedlem till EU-medborgare.

Sverige har i sin tur mottagit anmälningar om problem här i landet, från Danmark i elva ärenden och från Norge i tre ärenden, varav två om socialförsäkring och ett som gällde erkännande av yrkeskvalifikationer.

4.2 Parallella funktioner med samma mål

Inom Norden har Gränshinderrådet ett särskilt uppdrag att främja fri rörlighet inom Norden och undanröja gränshinder. Vid en jämförelse med Solvit kan det vara värt att notera att Solvit och Gränshinderrådet arbetar utifrån olika definitioner av vad som utgör ett gränshinder respektive ett hinder för fri rörlighet på inre marknaden och arbetsmetoderna och mandatet skiljer sig åt. Ett gränshinder inom ramen för det nordiska samarbetet utgör inte nödvändigtvis en överträdelse av EU-rätten.³³ I Gränshinderrådets mandat anges att de i den mån det är ändamålsenligt ska beakta relevant EU-lagstiftning.³⁴

För att Solvit ska kunna hantera ett anmält hinder måste det bedömas bero just på en felaktig tillämpning av EU-rätten. Solvit kan vidare bara hantera problem som uppstått i kontakt med offentliga aktörer, såsom myndigheter. De båda funktionerna kan anses komplettera varandra genom sitt arbete med att undanröja problem för mobiliteten regionalt inom Norden, respektive inom hela den inre marknaden. Genom det gemensamma målet att främja den fria rörligheten finns det beröringspunkter i både lösningar och arbetssätt som kan tjäna på ett fördjupat samarbete.

³³ Definition av gränshinder, [GRÄNSHINDERRÅDETS ÅRSRAPPORT 2023 \(norden.org\)](https://norden.org/arsrapport-2023)

³⁴ [Mandat för Gränshinderrådet 2022 – 2024 | Nordiskt samarbete \(norden.org\)](https://norden.org/mandat-2022-2024)

5 Blygsam effekt av fokus på företag

Andelen företag som kontaktar Solvit är generellt fortfarande låg inom nätverket i stort. Endast 117 ärenden mottogs av nätverket under rapporteringsperioden 2023, varav nio stycken hanterades av Sverige.

Den typ av problem som Solvit Sverige har utrett handlade exempelvis om brister med momsåterbetalningar, en anmälan om vägtullavgift för fordon som aktualiserade implementeringen av ett EU-direktiv³⁵ om avgifter för fordon vid användning av väginfrastruktur och ett ärende om en svensk produkt som hindrades från att säljas i Italien.³⁶

5.1 Låg kännedom om Solvit trots insatser mot företag

För att öka kännedomen om Solvit har Solvit Sverige under året fortsatt sitt samarbete med Enterprise Europe Network Sweden³⁷ för att nå ut till företag med exportambitioner. Solvit har presenterat specifikt hur vi kan hjälpa företag, vid ett möte med EEN-rådgivare i hela Sverige och vi har haft motsvarande syfte när vi hade ett gemensamt möte med EEN Västerbotten, Västerbottens handelskammare och Svenskt Näringslivs regionalkontor i december 2023.

I oktober 2023 presenterades Solvit vid Kommerskollegiums årliga seminarium för stockholmsbaserade EU- och EES-ambassader och handelskamrar. Solvit Sverige har även varit del av Europa Direkt Sveriges nätverksdagar i Stockholm för att informera om vad Solvit kan och inte kan hjälpa till med. Under våren har ett likaledes informationsbaserat samarbete inletts med Företagarna för att även genom deras kanaler öka kännedomen om Solvit hos företagare.

De insatser som nämns ovan, tillsammans med uppdaterat webbmaterial, kampanjer i sociala medier och information vid olika nätverkstillfällen med arbetsgivarorganisationer, handelskamrar och information om Solvit genom nyhetsbrev till företag, har inte visat på någon tillströmning av ärenden från företag till Solvit Sverige. Vi tror inte att det beror på att företagen saknar utmaningar på den inre marknaden, men det kan bero på att kännedomen om Solvit fortfarande är låg. Vi kommer att undersöka möjligheterna till en särskild marknadsföringsinsats för att bättre nå ut till svenska företag som är verksamma på den inre marknaden.

³⁵ EU-direktiv 1999/62 senast ändrad genom EU-direktiv 2022/362.

³⁶ Kommerskollegium, Dnr, 2023/01613, Dnr 2023/01303 och Dnr 2023/00945

³⁷ Tillväxtverket är nationell koordinatör för EEN Sverige, [Enterprise Europe Network](#)

6 Exempel och prioriteringar för Solvit-nätverket

6.1 Utblick i exempelsamlingen

I avsnitt 3 har vi ingående redogjort för det vanligast anmälda problemet för fri rörlighet i Sverige. För att illustrera den bredd av frågor som utreds av Solvit-nätverket, lämnar vi i det här avsnittet exempel på ett antal problem som hanterats mellan andra medlemsländer under den senaste rapporteringsperioden.

Sammanställningen med exempel är hämtade från Resultattavlan för den inre marknaden.³⁸

Följande exempel på återkommande problem, anmäldes med regelbundenhet till Solvit-nätverket och hanterades under 2023:

- orättfärdiga förseningar med momsåterbetalning för EU-företag i Bulgarien, Tyskland, Litauen, Polen och Spanien
- problem och försenad handläggning vid utbyte av information mellan medlemsländer för socialförsäkring i många länder
- problem med att få yrkeskvalifikationer erkända (som drabbar flera yrkesgrupper) till följd av omotiverade krav eller förseningar i Belgien, Italien, Portugal, Rumänien och Spanien
- svårigheter att få möjlighet att boka möten för att fullfölja proceduren för uppehållsrättsprövningar för EU-medborgare och deras familjer i Portugal.

Följande exempel på individuella problem anmäldes i något av medlemsländerna under 2023 och kunde lösas av Solvit:

- obefogade betalningsförfrågningar från den slovakiska socialförsäkringsmyndigheten till ett tyskt företag med anledning av oklarheter kring den lagstiftning som en av de anställda omfattades av under sina arbetsperioden i Slovakien
- diskriminering på grund av nationalitet vid rankning av amatörtennisspelare i Belgien
- utmaningar med att sälja en nederländsk bil i Frankrike med anledning av vissa krav på registreringsbevis
- omotiverad handläggningstid för att utfärda ett norskt socialförsäkringsnummer
- svårigheter att betala vägavgift i Bulgarien med anledning av krav på en certifierad bulgarisk mejladress
- orimlig försening i att tilldela en plats i fransk skola åt portugisisk elev bosatt i Frankrike
- omotiverad försening med att utfärda ett europeiskt betalningsföreläggande i en obestridd gränsöverskridande ekonomisk fordran, av en domstol på Cypern.

³⁸ Success stories – examples of problems solved: [SOLVIT | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](https://solvit.europa.eu/)

6.2 Prioriteringar för Solvit-funktionen

En förutsättning för att kunna hantera de anmälningar som inkommer till Solvit och lösa problemen är att ansvaret för de åtgärder som behövs delas. Sammanfattningsvis handlar det om att se till att Solvit nationellt har tillräckliga resurser, att Solvit-centren prioriterar kvaliteten i utredningsarbetet och fungerande samarbete med nationella myndigheter samt att kommissionen följer upp de problem som identifieras av Solvit.

Kommissionen har sammanfattat vilka åtaganden som är nödvändiga för att prioritera Solvit.³⁹

Medlemsstaterna ska

- säkerställa att Solvit-centren är tillräckligt bemannade, besitter juridisk expertis och att viss kontinuitet i bemanningen säkerställs
- möjliggöra att anställda kan lägga tillräckligt med tid för att hantera Solvit-ärenden
- säkerställa att nationella myndigheter (inklusive regionala och lokala aktörer) samarbetar med Solvit
- följa upp återkommande svårigheter på den inre marknaden som upptäcks i Solvit-ärenden.

Solvit-centren ska

- fokusera på kvalitet i ärendehantering
- säkerställa att nationella myndigheter förstår Solvits roll och samarbetar med Solvit
- intensifiera arbetet med att attrahera fler företagsrelaterade ärenden
- ha kontakt med nationella intressenter.

Kommissionen ska

- slutföra omarbetningen av Solvit-applikationen i IMI-systemet för att underlätta hanteringen och rapporteringen av ärenden
- fortsätta att utbilda personalen vid Solvit-centren om EU-lagstiftningen och ge juridiskt stöd i specifika fall
- fortsätta att ha kontakt med Enterprise Europe Network, Europeiska arbetsmyndigheten (ELA)⁴⁰ och andra intressenter
- följa upp återkommande svårigheter på den inre marknaden som upptäcks i Solvit-ärenden.

³⁹ Actions to prioritise the work of SOLVIT, [SOLVIT | Single Market Scoreboard \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/solvit-single-market-scoreboard)

⁴⁰ [Homepage | European Labour Authority \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/ela)

Kommerskollegium har i en analys från 2022 identifierat flera av dessa förbättringsområden för Solvit utifrån ett generellt efterlevnadsperspektiv. Vi har även lämnat konkreta förslag på hur Solvit nätverket kan stärkas ytterligare och därmed bidra till en bättre efterlevnad av EU-rätten i medlemsländerna.⁴¹ Utöver detta anser vi, såsom påtalats ovan att det krävs både mer relevanta resurser till många Solvit-center nationellt och en mer formell aktör som kan agera för att säkerställa att medlemsländer förpliktigar sig till att åstadkomma förändring, när tillämpningen av EU-rätten har brister.⁴²

⁴¹ [How can SOLVIT further enhance compliance with EU law \(kommerskollegium.se\)](#)

⁴² [Reforming compliance management in the single market \(kommerskollegium.se\)](#)

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, augusti 2024. ISBN: 978-91-89742-39-0

