



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Hans Fjällman

Problem vid implementering av
EG-direktiv
- Tolkningsproblem eller medvetet
motstånd?

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Bengt Lundell

Offentlig rätt, EG-rätt

VT 2007

Innehåll

SUMMARY	5
SAMMANFATTNING	6
FÖRORD	7
FÖRKORTNINGAR	8
1 INLEDNING	9
1.1 Introduktion	9
1.2 Syfte och problemformulering	9
2 METOD OCH MATERIAL	10
2.1 Metod	10
2.1.1 Idealtyper	10
2.2 Material	11
2.2.1 Gemenskapsrätt	11
2.3 Definition av den politiska nivån kontra förvaltningsnivån	12
2.4 Urval	12
2.5 Disposition	13
3 IMPLEMENTERING	14
3.1 Implementeringsteori	14
3.2 Hur direktiv implementeras	15
3.2.1 Hur implementeringen övervakas	16
3.2.2 Överträdelseförfarande	16
3.3 Implementeringsproblematik	17
3.3.1 Att förstå beslutet	18
3.3.2 Att kunna genomföra beslutet	18
3.3.3 Att vilja genomföra beslutet	20
3.3.3.1 Förvaltningsnivån	20
3.3.3.2 Den politiska nivån	21
3.4 Sveriges efterlevnad	22
3.5 Idealtyp	23
3.5.1 Konstruktion av idealtyp	23

3.5.1.1	Att förstå	23
3.5.1.2	Att kunna	24
3.5.1.3	Att vilja	24
3.5.2	Matris och sammanfattning	25
4	STUDIE	26
4.1	Bristfällig implementering	26
4.1.1	C-156/06 Konglomeratdirektivet	26
4.1.1.1	Analys av C-156/06	27
4.1.2	C-287/04 Arbetstidens förläggning	28
4.1.2.1	Analys av C-287/04	29
4.1.3	C-91/04 Upphovsrätt	30
4.1.3.1	Analys av C-91/04	31
4.1.4	C-201/03 Spillojor	32
4.1.4.1	Analys av C-201/03	33
4.2	Bristfällig tillämpning	34
4.2.1	C-206/05 Avelsvärdering av hästdjur	34
4.2.1.1	Analys av C-206/05	36
4.2.2	C-111/03 Kött och animaliska livsmedel	37
4.2.2.1	Analys av C-111/03	38
4.2.3	C-368/00 Badvatten	39
4.2.3.1	Analys av C-368/00	40
4.3	Tabell för idealtyp med rättsfall	42
5	ANALYS	43
5.1	Sammanfattande analys	43
5.2	Avslutande diskussion	46
5.2.1	Medvetet motstånd	46
5.2.2	Det svenska lagstiftningssystemet	47
5.2.3	Juridikens politisering och politikens juridifiering	47
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	49
	Litteratur	49
	Tidskriftsartiklar	50
	Direktiv	50
	Övrigt offentligt tryck	51
	Webbkällor	51
	Bakgrundsmaterial till studien	52
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	54
	Övriga rättsfall	54

Summary

The observance of directives is a key element if the integration is to work within the European Union. When a member state however fails to implement a directive they will normally be convicted of violation of the treaty. Sweden has at thirteen occasions been convicted of violation of the treaty and in ten of those occasions it was due to the lack of implementation or misapplication of directive, normally due to faulty implementation.

The subject for this paper is to inquire why states do not implement directives correctly and in time. Seven of the legal cases against Sweden will be studied and analyzed to try to determine if that is the situation.

The paper will consist of three sections, implementation theory, legal case study and analysis. The implementation theory will create a framework for the legal case study. The implementation theory will primarily be based on problems regarding understanding, capacity and will within the member states administrations. With influence from the implementation theory an ideal model of implementation will be created. This model will be used to make comparisons and create a structure in the legal case study. The model will consist of a number of factors which are necessary if an implementation free from faults is to take place

When the ideal model is used in the analysis of the seven legal cases it will be possible to identify which factors that causes problems which result in violation of the treaty. In the final analysis the major factors that cause implementation problems will be analysed and discussed. Questions which have arisen during the work of the paper will also be discussed in the final analysis.

The study will show that five factors are of interest, especially the factors of protectionism, opposition through the backdoor and that the directive is free from interpretation problems. Opposition through the backdoor is a variety of opposition used when a country has been outvoted or didn't take part in the decision making process. It is a form of defiance but the likelihood of success is very slim. Protectionism is also a form of defiance, but is normally used to protect an older national system.

At many occasions' protectionism or opposition through the backdoor coincide with the factor that the directive suffered from interpretation problems. This situation resulted in a difficulty in determining with factor that caused the violation of the treaty. Perhaps did Sweden use the argument that the directive had interpretation problems in order to hide the real reasons behind the lack of implementation, protectionism or opposition through the backdoor?

Sammanfattning

Det händer stundtals att stater inte uppfyller sina internationella överenskommelser. Inom EU tar det sig främst uttryck i att medlemsstaterna ibland misslyckas med att implementera direktiv i den nationella lagstiftningen inom den normala fristen på två år. Enligt artikel 10 i EG-fördraget skall medlemsstaterna samarbeta lojalt med EU:s institutioner. Ändå har Sverige blivit fälld tretton gånger i EG-domstolen för fördragsbrott, varav tio av dem rört direktiv.

Varför är det så att stater ibland inte implementerar direktiv i tid eller implementerar dem felaktigt, när de själva varit med och beslutat om dem? Syftet med uppsatsen är att svara på ovanstående fråga, dels genom att behandla tillämplig implementeringsteori, dels genom att i ljuset av implementeringsteori studera sju av målen då Sverige blivit fälld för fördragsbrott och försöka utröna vad fördragsbrotten berodde på.

Implementeringsteorin baseras på modellen att förstå, att kunna och att vilja. Det innebär att implementeringsproblem tillhör en eller flera av de kategorierna. Om en förvaltning inte förstår, inte kan eller inte vill implementera ett beslut så kommer också implementeringen att misslyckas. Antingen genom att den blir felaktig eller genom att den blir fördröjd.

Utifrån det som behandlas i implementeringskapitlet kommer en idealtyp att konstrueras. Idealtyp är en form av analysverktyg som används för att underlätta jämförelser och skapa ordning i materialet. Det innebär att en teoretisk modell av en problemfri implementering skapas. Genom att jämföra de aktuella fördragsbrotten mot idealtypen kan de felande faktorerna identifieras och fördragsbrottet kan få en möjlig förklaring.

Utifrån idealtypen kommer de sju rättsfallen att analyseras. Genom rättsfallsanalysen skapas möjligheten att identifiera de faktorer i idealtypen som oftast orsakar implementeringsproblem. De faktorerna och dess möjliga samband kommer att analyseras i en sammanfattande analys. De större frågor som rättsfallsanalysen och den sammanfattande analysen ger upphov till kommer att diskuteras i ett avslutande kapitel.

Fem faktorer från idealtypen förekommer i rättsfallsanalysen. Tre av dem har särskild betydelse, att direktivet är fritt från vagheter, protektionism och ”opposition through the backdoor”. ”Opposition through the backdoor” är en form av motstånd som kan aktualiseras när en stat förlorat en omröstning eller av andra anledningar känner sig åsidosatt. Protektionism eller ”opposition through the backdoor” sammanfaller ofta med att direktivet inte är fritt från vaghet. Därigenom det uppkommer ett tolkningsproblem, är det vagheter som är orsaken till fördragsbrottet eller är det protektionismen eller ”opposition through the backdoor”? Att påstå att ett direktiv är behäftat med vaghet är ett möjligt sätt att maskera ett medvetet motstånd såsom protektionism.

Förord

Jag vill ta tillfället i akt att tacka de personer som hjälpt mig under arbetets gång. Bengt Lundell för hans handledning och ett antal namnlösa tjänstemän vid regeringskansliet och departementen som hjälpte mig hitta materialet jag behövde. Jag skulle även vilja tacka Jessika för hennes värdefulla idéer och aldrig sviktande stöd.

Lund augusti 2007

Hans Fjällman

Förkortningar

EES-avtalet	Avtal om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992.
EG-domstolen	Europeiska gemenskapernas domstol.
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av den Europeiska gemenskapen, Romfördraget (den av Amsterdamfördraget konsoliderade versionen).
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
EMRD	Europadomstolen
RF	Regeringsform (1974:152)
SJVFS	Statens jordbruksverks föreskrifter

1 Inledning

1.1 Introduktion

Lojalitetsplikten är en allmän folkrättslig regel som även finns i artikel 10 EG-fördraget och förpliktigar samtliga av EU:s medlemsstater och institutioner till lojalt samarbete. Det har dock visat sig att lojalitetsplikten inte alltid uppfylls. Sverige har vid tretton tillfällen fällts av EG-domstolen för fördragsbrott och fått motiverade yttranden och kritik riktade mot sig från kommissionen vid ett flertal tillfällen, bl.a. för underlåtenhet att begära förhandsavgörande. Problemet med efterlevnad av EU:s regler är inte unikt för Sverige, utan samtliga medlemsstater är drabbade.

EU:s regelverk är omfattande och stundtals detaljerat och kräver väl fungerande nationella förvaltningar, men även en väl fungerande förvaltning kommer att begå misstag. Men som ett senare kapitel kommer att ta upp, är vägen till EG-domstolen långt ifrån snabb. Den möjliggör för medlemsstaten och kommissionen att nå en lösning innan domstolen kopplas in. Att enbart ge de nationella förvaltningarna skulden ger inte en rättvis bild av fördragsbrottet, man måste även undersöka de politiska beslut som ligger till grund för förvaltningens agerande.

Om medlemsstaterna inom EU inte följer de gemensamma regler de kommit överens om undermineras samarbetet och med det förmågan att lösa gemensamma problem. Med det faller också hela idén med samarbetet, om inte alla medlemsstater lyder samma regler kommer sprickor i samarbetet att uppkomma. Men varför väljer medlemsstater att inte implementera de direktiv de gemensamt beslutat om?

1.2 Syfte och problemformulering

Problemet som uppsatsen syftar till att behandla är dels att undersöka varför medlemsstater väljer att inte implementera direktiv som de själva varit med och beslutat om. Dels att undersöka vad som föranlett sju av de tretton fördragsbrott som Sverige blivit fällt för. Eftersom Sverige har fått utstå upprepad kritik från EG-domstolen och kommissionen kan vi sluta oss till att ett problem föreligger. Man skulle kunna argumentera att tretton fällande domar i EG-domstolen för fördragsbrott inte är så mycket. Men med tanke på att Sverige bara varit medlemmar sedan 1995 blir det ett fördragsbrott om året.

2 Metod och material

2.1 Metod

För att undersöka i hur stor utsträckning Sverige låter sig påverkas av europarätten kommer idealtypsanalys att användas, vad det är och hur den skall användas kommer att behandlas i nästa kapitel. Undersökningen kommer att ta sin utgångspunkt i sju av de tretton rättsfall där Sverige blivit fällt för fördragsbrott av EG-domstolen¹. Rättsfallen kommer att analyseras för att avgöra vad i de enskilda fallen som kan ha varit avgörande faktorer till att direktiven inte implementerades. Genom ett sådant här tillvägagångssätt kan man utröna var problemet till den bristande eller felaktiga implementeringen ligger. Men man kan också utröna ifall det finns en trotsighet gentemot gemenskapsrätten inom svensk förvaltning och på den politiska nivån.

Av vikt i metoddiskussionen är att förhålla sig till det problematiska i att det saknas jämförelse bakåt i tiden, därför är det av vikt att fastställa att den kritik som framkommit mot Sverige ses som en utsaga om hur det förhåller sig. Domsluten kommer alltså att betraktas som en korrekt bild av verkligheten och undersökningen kommer att försöka att förklara denna verklighet.

Först skall litteratur angående implementering och dess problem att bearbetas för att öka förståelsen till varför stater väljer att inte genomföra beslut. Detta kommer att skapa en introduktion till den fortsatta undersökningen om hur mycket Sverige låter sig påverkas av europarätten.

2.1.1 Idealtyper

För att analysera de olika rättsfallen skall jag använda mig utav en s. k. idealtyp. Det innebär att en teoretisk modell av en problemfri implementering byggs upp, alltså en idealtyp. Genom att jämföra de olika fallen med idealtypen kan de felande länkarna identifieras.²

Idealtyp är en form av analysverktyg och skall inte ses som en modell som beskriver verkligheten. Istället skall det ses som ett slags måttstock mot vilket man kan mäta verkligheten och avgöra hur verkligheten avviker från idealtypen. Fördelen med idealtypsanalys är att det kan skapa ordning i materialet och underlättar jämförelser.³

Analysverktyget idealtyps främsta företrädare är sociologen Max Weber. Han formulerar en byråkratisk idealtyp av hur en högutvecklad byråkrati skulle se ut. Genom att sedan jämföra byråkratier med idealtypen kunde Weber avgöra hur utvecklade de var.⁴

¹ Mål C-468/98, C-368/00, C-271/02, C-111/03, C-141/03, C-201/03, C-91/04, C-116/04, C-287/04, C-206/05, C-104/06, C-156/06 och C-333/06.

² Lundquist, L, (1993) s. 82.

³ Bergström, G m. fl. (2005) s. 159 och 171f.

⁴ Lundquist, L, (1993) s. 82f.

Det finns dock vissa problem med att använda idealtyp som analysverktyg man bör vara medveten om. Vid användningen av idealtyp finns det alltid en risk att man påtvingar materialet modellen genom att texten tolkas på ett sådant sätt att det passar idealtypen. Användaren ser materialet utifrån idealtypen och tillskriver materialet egenskaper det inte har. Genom medvetenhet om de nämnda fallgröparna bör de kunna undvikas.⁵

Idealtypen kommer att utvecklas i kapitel 4.

2.2 Material

2.2.1 Gemenskapsrätt

Europarätten består av flera olika kategorier, däribland gemenskapsrätt och rätt som härrör från Europakonventionen. Eftersom undersökningen avser att utröna vad kommissionen och EG-domstolen sagt kommer materialet enbart att bestå av gemenskapsrätt. Med gemenskapsrätt avses den rättsordning och de rättsregler som gäller inom den s.k. första pelaren av Europeiska unionen. De områden som regleras av Romfördraget⁶ såsom gemenskapens mål, uppgifter och befogenheter som ingår här.⁷

Gemenskapsrätten undersöks genom att EG-domstolens rättspraxis avseende mål där Sverige blivit dömt för fördragsbrott kommer att analyseras. Även kommissionens kritik av Sverige kommer att analyseras för att avgöra hur kommissionen och EG-domstolen kontra Sverige ser på implementering och genomförande. Eftersom det är blott tretton tillfällen då Sverige blivit fälld för fördragsbrott är det svårt att sälla ut några specifika rättsområden. Men det går att dela in överträdelseärendena i två grundläggande kategorier, dels bristfällig implementering och dels bristfällig tillämpning. Plus en kategori bestående av tre rättsfall som inte passar in i de två föregående kategorierna.

Antalet mål där Sverige blivit fälld är få, de flesta ärenden rörande Sverige i EG-domstolen är förhandsavgöranden. Jag har valt att inte använda mig av förhandsavgöranden i min studie då de i sin karaktär skiljer sig väsentligt från domar. Genom att det är de nationella domstolarna som på eget initiativ begär förhandsavgörande går det inte att studera påverkan. Eftersom de nationella domstolarna begär förhandsavgörande ligger det i deras makt att avgöra om de skall "influeras" av europarätt eller inte. I en dom däremot har inga nationella domstolar eller andra nationella organ haft möjlighet att påverka om och vad EG-domstolen skall bedöma. Därför menar jag att när en medlemsstat blir fälld för fördragsbrott påverkas den berörda medlemsstaten betydligt mer än när EG-domstolen svarar på ett förhandsavgörande, dels för att ett förhandsavgörande är rådgivande och dels för att kontrollen över om och vad EG-domstolen kan uttala sig om ligger hos de nationella domstolarna.

⁵ Bergström, G m. fl. (2005) s. 172.

⁶ Romfördraget kommer härnäst att betecknas RomF.

⁷ Melin, M; Schäder, G, (2004) s. 14ff.

Det är enbart brott mot direktiv som är av intresse i den här uppsatsen, då förordningar blir direkt tillämpbara och är bindande för medlemsstaterna utan att de behöver genomföras i nationell rätt. Andra rättsakter som EU:s institutioner utfärdar, framför allt rådet och kommissionen, är beslut, rekommendationer och yttranden men de har inte samma tyngd och föranleder normalt ingen implementeringsprocess. Rekommendationer och yttranden är inte bindande och beslut är enbart bindande för den som det riktar sig emot.⁸

Det är domarna och dess bakgrundsmaterial som kommer att användas. Bakgrundsmaterialet består utav formella underrättelser, motiverade yttranden och medlemsstaternas svar på dem.

2.3 Definition av den politiska nivån kontra förvaltningsnivån

Det finns flera olika förklaringar till efterlevnadsproblemet. Två huvudsakliga riktningar är dels den som ser förvaltningen som det avgörande för implementering. Dels den som ser politikerna som den avgörande aktören, då de anser att förvaltningen inte är något annat än ett lydigt verktyg åt politikerna. Dock i den här studien blir den politiska nivån en del av det som normalt är förvaltning i implementeringsteori.

För att undersöka förvaltningsnivån och den politiska nivån behöver de två nivåerna definieras och deras inbördes relation fastslås. Implementeringsteori koncentrerar sig normalt på förvaltningen, men i den här studien undersöks även den nationella politiska nivån. Anledningen till det är att den nationella politiska nivån i processen att implementera direktiv inte längre är beslutsfattare, utan en aktör i implementeringen. Den nationella politiska nivån består framförallt av regering, men även riksdag, och har två roller när det gäller direktiv. Å ena sidan är de en aktör vid utformandet och uppkomsten av ett direktiv. Å andra sidan skall de se till att direktivet implementeras i nationell rätt. I implementeringsprocessen är den politiska nivån en form av högsta förvaltningsledning. De får ett direktiv som de är ansvariga för att genomföra, det reducerar den politiska nivån från beslutsfattare till aktör i implementeringsprocessen. Därigenom är det möjligt att använda implementeringsteori även gentemot den nationella politiska nivån vid implementering av EG-direktiv.

I uppsatsen kommer den politiska nivå att innebära regering och riksdag och förvaltningsnivån kommer att innebära statsförvaltningen, och vid ett tillfälle den kommunala förvaltningen.

2.4 Urval

En undersökning med utgångspunkt i några av de rättsfall då Sverige blivit dömt för fördragsbrott av EG-domstolen kommer att göras. Av de tretton

⁸ Melin, M; Schäder, G, (2004) s. 66f.

fördragsbrotten är tio aktuella för studien. Tre av rättsfallen passar inte in i någon av de här kategorierna utan får utgöra en egen grupp⁹. De tre rättsfallen berör inte direktiv utan rör andra aspekter av EG-fördraget, förordningar och EES-avtalet. Eftersom de inte berör direktiv passar de inte in med de andra och har därför inte tagits med i studien.

Urvalet har skett genom att de tio rättsfallen delats in i två kategorier utifrån vad EG-domstolen ansåg att fördragsbrottet bestod utav. Antingen bestod fördragsbrotten av bristfällig implementering av direktiv eller av bristfällig tillämpning av ett direktivs bestämmelser. Indelningen berättar bara om var fördragsbrottet uppkom och inte om anledningarna till det. När ett direktivs bestämmelser tillämpas felaktigt beror det oftast på att implementeringen inte varit korrekt. Därför är syftet med indelningen framförallt pedagogisk och för överblickbarheten.

Då bristfällig implementering utgör en liten majoritet av rättsfallen har fyra rättsfall valts från den kategorin medan bristfällig tillämpning utgör tre rättsfall i studien. Rättsfallen har valts för att ge en bred bild av implementering. Anledningen till att tre av tio rättsfall valts bort är för att hålla studien inom de ramar, både tidsmässiga och omfångsmässiga, som satts upp.

2.5 Disposition

Uppsatsen kommer att delas in i tre huvudsakliga delar. Första delen består av kapitel 3. Kapitel 3 kommer att behandla grundläggande implementeringsteori och redogöra för den problematik som kan finnas med implementering. Genom att gå igenom hur implementering bör fungera och vad för faktorer som normalt orsakar implementeringsproblem kan vi finna anledningarna till att medlemsstater ibland inte lyckas att genomföra de regler som de gemensamt beslutat om. I kapitel 3.5 kommer en idealtyp att utvecklas utifrån det som framkommit om implementering och dess problem och en matris att skapas för att lättare kunna arbeta med idealtypen. .

Den andra delen består av kapitel 4 och är en studie av rättsfall. Studien kommer att ta sin utgångspunkt i de rättsfall där Sverige blivit dömt för fördragsbrott. Genom att analysera några av fördragsbrotten med hjälp av idealtypen kan anledningarna till fördragsbrotten identifieras.

Del tre består av kapitel 5 och innehåller en stor del av analysen. Analysen består av tre delar, inledningsvis kommer fördragsbrotten att analyseras var för sig vilket görs i kapitel 4. Därefter görs en sammanfattande analys där de faktorer som har störst påverkan skall identifieras och analyseras. I den sammanfattande analysen utgår analysen ifrån de mest inflytelserika faktorerna i idealtypen och inte ifrån rättsfallen. Syftet är inte att upprepa samma resultat två gånger, utan att få en ny infallsvinkel som inte är bunden till rättsfallen. I den avslutande analysen/diskussionen kommer vissa problemställningar som studien givit upphov till att tas upp.

⁹ Mål C-468/00, C-104/06 och C-333/06.

3 Implementering

Vid några tillfällen har Sverige gjort sig skyldig till fördragsbrott på grunden av underlåtenhet att införliva direktiv och vid ett antal tillfällen p.g.a. felaktig tillämpning av direktiv. Det finns ytterligare exempel då Sverige genomfört direktiv först vid hot från kommissionen om sanktioner. Det visar på att det gällande vissa direktiv finns problem med implementeringen i Sverige, om det beror på en inhemsk protektionism, bristande kompetens eller resurser i förvaltningen eller något annat skall analyseras och besvaras senare.

Först skall viss implementeringsteori förklaras och därefter redogörs för hur direktiv implementeras, övervakas och hur överträdelseprocessen går till. De problem som implementeringen är omgärdat av kommer att redogöras för i tre huvudsakliga delar som fokuserar på olika delar av förklaringen. Därefter kommer Sveriges efterlevnad i stort att behandlas. Slutligen kommer idealtypen att konstrueras.

3.1 Implementeringsteori

För att en stat skall fungera tillfredställande måste uppgifter delegeras. I toppen av organisationen finns politikerna som tar beslut som det därefter är upp till förvaltningen att genomföra. Problem uppkommer när resultatet av förvaltningens arbete inte stämmer överens med det beslut som politikerna tog.

När politikerna vill få förvaltningen att fungera på ett visst sätt använder de sig av förvaltningsstyrning. Hur förvaltningen styrs påverkar hur ett beslut blir implementerat¹⁰. Sannerstedt skiljer på tre olika perspektiv på styrning men enbart två är aktuella på implementering av direktiv¹¹. Dels det traditionella perspektivet och dels närbyråkratsperspektivet. Det traditionella perspektivet har en rationalistisk grund och är den styrningsform som beslutsfattarna vanligtvis föredrar. Förvaltningen blir reducerat till ett lojalt verktyg i beslutsfattarnas händer genom att politikerna tar beslut som förvaltningen sedan genomför. Det traditionella perspektivet fungerar bäst vid genomförande av beslut med hög grad av styrning, såsom detaljbeslut.¹²

Därför har närbyråkratsperspektivet utvecklats som fokuserar på de aktörer som i sin dagliga gärning har direktkontakt med människorna som berörs av politiken, exempelvis personal inom sjukvården och socialtjänsten. Eftersom dessa områden lämpar sig väl för ramlagar, och tjänstemännens fria skön behövs för att förvaltningen skall fungera kan inte

¹⁰ Lundquist, L, (1987) s. 69.

¹¹ Det tredje perspektivet fokuserar på nätverk av aktörer som avgörande för politikens utformning. Aktörerna kan vara statliga, kommunala eller privat och ansvarsfördelningen är ofta oklar och kontakterna stundtals informella. P.g.a. det faller nätverksperspektivet bort vid studie av implementering av direktiv. Sannerstedt, A, (2003) s. 23f.

¹² Sannerstedt, A, (2003) s. 21.

förvaltningen ses som ett lojalt verktyg i politikernas händer. Genom att närbyråkraterna har så pass stort fritt skön, d.v.s. handlingsfrihet och handlingsförmåga, är det de som de facto utformar politiken på sina områden¹³. Kärnan i förvaltningens fria skön är att varken lagens ändamål eller förarbetena kan ge ledning i alla de fall som kan tänkas uppkomma. Närbyråkraterna måste därför välja en av flera tänkbara lösningar¹⁴. Genom skön mjukas reglerna upp och förvaltningsmyndigheten kan själv forma policyn till sin verksamhet¹⁵. Men när förvaltningen får större makt att forma policy förlorar de politiska beslutsfattarna delar av sin makt.

De politiska beslutsfattarnas effektivaste form av styrning i närbyråkratperspektivet är att indirekt påverka förutsättningarna för förvaltningen.¹⁶

Vilket av de här två perspektiven som är det rådande i dagens svenska förvaltning beror i mångt och mycket på vilka beslut som avses. Det traditionella perspektivet är användbart vid genomförandet av detaljerade beslut, som exempelvis när ersättningsnivåer eller skattesatser skall ändras. Närbyråkratperspektivet stämmer väl överens med genomförandet av beslut på områden där det finns utrymme för det fria skönet inom förvaltningen.

De tidiga demokratidoktrinerna ägnade mycket lite tid åt förvaltningen, delvis för att den var betydligt mindre då än idag, men dels för att de ansåg att det gick att dra en skarp gräns mellan förvaltning och politik. Förvaltningen var en i mycket hög grad teknisk verksamhet enligt det här synsättet. Därför var den inte särskilt intressant ur maktsynvinkel.¹⁷

Trots att det finns många förklaringsfaktorer till att implementeringsproblematik uppkommer är det något som vi antagligen får dras med. Förvaltningen kan inte alltid betraktas som ett lojalt verktyg i de politiska beslutsfattarnas händer. Förvaltningen måste inom vissa politikområden ha utrymme för sitt fria skön, då det är de som möter de berörda människorna på daglig basis.

Vi är antagligen tvungna att se implementeringsproblem som ett normalt inslag i det politiska livet.¹⁸

3.2 Hur direktiv implementeras

Eftersom direktiv ofta rör sammansatta nationella rättsområden är det upp till varje medlemsstat att själva välja hur ett direktiv skall inkorporeras i den nationella rätten enligt Romfördragets artikel 249 st. 3¹⁹. Därför skall direktiv helst inte vara detaljreglerade och alltför precisa då det i så fall inte finns något egentligt handlingsutrymme för medlemsstaterna att välja genomförandemetod.²⁰

¹³ Shapiro, M, (1999) s. 28.

¹⁴ Wennergren, B, (1984) s. 381f.

¹⁵ Wennergren, B, (1984) s. 385.

¹⁶ Sannerstedt, A, (2003) s. 21ff.

¹⁷ Lundquist, L, (1992) s. 57.

¹⁸ Sannerstedt, Anders, (2003) s. 46f.

¹⁹ Wiklund, O, (1997) s. 130f.

²⁰ Melin, M; Schäder, G, (2004) s. 66f.

För att implementera direktiv i Sverige används den sedvanliga lagstiftningsprocessen. Direktiven måste alltså gå igenom hela den svenska beslutsprocessen för att bli implementerade, med utredningsarbete, remissförfarande, propositionsarbete, eventuell lagrådsremiss, riksdagsbehandling, utfärdandet av lag och myndighetsföreskrifter. Eftersom den normala tiden en medlemsstat har på sig att implementera ett direktiv är två år är det lätt att förstå att Sverige ibland har lite problem att hinna.²¹

Det har alltså inte skett någon större förändring i attityden till förarbetenas ställning trots att dess betydelse och karaktär har förändrats när det inte längre handlar om slutna svenska lagstiftning. Det utgör också en fara eftersom det finns en tradition inom svensk rätt att lagstifta genom förarbete och när det gäller implementeringen av direktiv passar det sig inte. Det är viktigt för förutsebarheten att betydelsefulla frågor inte bara diskuteras och löses i förarbetena utan att resultatet går att finna i den slutliga lagtexten.²²

3.2.1 Hur implementeringen övervakas

Kommissionen har fått till uppgift att vara ”fördragets väktare” enligt artikel 284 EG-fördraget, vilket innebär att det är kommissionens ansvar att övervaka att fördraget uppfylls. En av uppgifterna är att säkerställa att direktiv implementeras och tillämpas korrekt av medlemsstaterna.²³

Kommissionens övervakning tillsammans med EG-domstolen brukar ofta kallas systemets ”polispatruller” vars syfte är att upptäcka, avvärja och avskräcka kränkningar av fördraget. Men dessa ”polispatrullerna” är bara en av två övervakningsmekanismer systemet innehåller, den andra brukar betecknas som ett ”brandlarm”. Det består av individer och företag som genom att driva mål i de nationella domstolarna när de anser att en medlemsstat inte uppfyller fördraget eller ett direktiv, slår larm till kommissionen och EG-domstolen.²⁴

3.2.2 Överträdelseförfarande

Om kommissionen anser att en medlemsstat har brutit mot sina förpliktelser enligt fördraget skall kommissionen inleda ett s.k. överträdelseförfarande enligt artikel 226 i EG-fördraget. Ett överträdelseförfarande består av tre faser: formell underrättelse, motiverat yttrande och om medlemsstaten inte rättat till felet, talan vid EG-domstolen. I den formella underrättelsen redovisar kommissionen sin kritik mot medlemsstaten och låter staten förklara sig. När denna diskussion är över och om kommissionen fortfarande anser att en överträdelse föreligger avger kommissionen ett motiverat yttrande till medlemsstaten. Om medlemsstaten inte rättar sig inom en i det motiverade yttrandet angiven tidsfrist, vanligtvis två månader,

²¹ Tallberg, J, (2002a) s. 70f.

²² Herre, J, (2003) s. 442f.

²³ Melin, M; Schäder, G, (2004) s. 75f.

²⁴ Tallberg, J, (2002b) s. 615 och 620.

går ärendet vidare till EG-domstolen. Det motiverade yttrandet utgör den rättsliga ramen i processen och kommissionen kan inte föra in mer i målet.²⁵

Både innan kommissionen påbörjar ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat och under processens gång, fram till det att talan väcks vid domstolen, förekommer informella diskussioner och förhandlingar dem emellan i syfte att finna lösningar i linje med gemenskapsrätten.²⁶

Det finns också en möjlighet för en medlemsstat att väcka talan mot en annan medlemsstat om de anser att den medlemsstaten begått ett fördragsbrott. Det måste dock gå genom kommissionen vilket leder till att båda medlemsstaterna kan lägga fram sin sak och därefter avger kommissionen ett motiverat yttrande om den anser att ett fördragsbrott föreligger. Det finns en möjlighet att väcka talan även om kommissionen inte avgett ett motiverat yttrande, dock måste kommissionen ha fått den möjligheten.²⁷

Vid en eventuellt fällande dom kan domstolen ålägga staten att rätta till bristerna. Om den fällda medlemsstaten inte skulle följa domstolens dom kan en ny talan väckas av kommissionen i EG-domstolen, dock måste ett motiverat yttrande avges först. Om medlemsstaten skulle bli fälld för att inte ha följt domstolens första dom kan staten bli tvungen att betala vite eller ett standardbelopp om åtgärder inte vidtas för att rätta bristerna.²⁸

3.3 Implementeringsproblematik

”There is no point in having agreed all these rules on the Single Market if they are not respected on the ground... If the Single Market is to work in practice, member states must apply the rules in practice even if they come under protectionist pressure from narrow interest groups.” John Mogg f.d. generaldirektör för DGXV av Kommissionen.²⁹

Ifall att problem uppkommer med implementeringen kan den vanligtvis spåras till ett, eller flera, av tre förklaringsfaktorer. Implementeringens aktörer förstår inte beslutet som skall genomföras p.g.a. att beslutsfattarnas intentioner lätt kan missförstås e.d. De kan inte genomföra beslutet, exempelvis p.g.a. bristande resurser eller så föreligger den sista faktorn, avsaknaden av viljan att genomföra beslutet³⁰. Det är alltså i en eller flera av de här faktorerna som förklaringen till Sveriges underlåtenhet att införliva direktiven finns.

Teorier om implementering och dess problematik kan användas för att få ökad förståelse om orsakerna till att Sverige inte har lyckats att leva upp till samtliga av sina åtaganden inom EU. Lennart Lundquist presenterar och utvecklar i ”Implementation steering” de tre ovan nämnda faktorerna som måste föreligga för att implementering skall ske problemfritt.

²⁵ Melin, M; Schäder, G, (2004) s. 139f.

²⁶ Tallberg, J, (1999) s. 90f.

²⁷ Artikel 227 EG-fördraget.

²⁸ Artikel 228 EG-fördraget.

²⁹ Tallberg, J, (1999) s. 128.

³⁰ Lundquist, L, (1987) s. 42f.

3.3.1 Att förstå beslutet

Det finns flera anledningar till att förvaltningen kan ha svårt att förstå vad det är som förväntas av dem. Om ett beslut som skall implementeras är behäftat med vagheter eller motstridigheter kan problem uppkomma i implementeringsprocessen p.g.a. att förvaltningen inte förstår beslutets bakomliggande intentioner. Direktiv kan få de här egenskaperna eftersom de oftast rör sammansatta områden med betydande nationell lagstiftning som behöver anpassas till fördragen och dess mål.³¹

Eftersom processen som leder fram till ett direktiv är lång och full av kompromisser mellan medlemsstaterna är det viktigt att samtliga medlemsstater tolkar direktivet lika. Därför måste direktiven vara klara om missförstånd skall undvikas.³²

Om förvaltningen inte skulle förstå beslutet de har att implementera måste beslutsfattarna klargöra beslutets innebörd genom t. ex. upplysning eller utbildning³³. Eftersom direktiv vanligtvis genomgår den sedvanliga gången med förarbete så torde de flesta vagheter och motstridigheter rättas till i den processen. Förutsatt att de nationella politiska beslutsfattarna har förstått beslutet.

Men i vissa fall när det gäller direktiv från EU kan det finnas flera olika tolkningar som kan vara lika möjliga. I sådana fall är det först när kommissionen initierar överträdelseförfarande eller när EG-domstolen avger en dom som det avgörs vilken tolkning som är korrekt.³⁴

“A collective does not understand. Yet, it’s individual members do understand.”³⁵

Som citatet belyser här ovan finns det ett problem med hur man får en organisation att förstå besluten de har att implementera. Det skulle vara till stor skada för en förvaltning om olika delar av den som kommer i kontakt med implementeringen av ett beslut tolkar det på olika sätt. Förvaltningar som lyckats undvika det här har ofta en intern ”kultur” inom organisationen som de anställda socialiseras in i, vilket möjliggör en enhetlig tolkning av beslut.³⁶

3.3.2 Att kunna genomföra beslutet

”Sufficient financial or personnel resources are crucial for efficient implementation.”³⁷

³¹ Wiklund, O, (1997) s. 130.

³² Falkner, G, m.fl. (2004) s. 453f.

³³ Lundquist, L, (1992) s. 75f.

³⁴ Falkner, G, m.fl. (2004) s. 463f.

³⁵ Lundquist, L, (1987) s. 87.

³⁶ Lundquist, L, (1987) s. 77f. och 87.

³⁷ Falkner, G, m.fl. (2004) s. 461.

Om förvaltningen saknar resurser till att implementera ett beslut kommer givetvis implementeringen att ta lång tid och löpa stor risk för att vara felaktig. Därför är det viktigt att förvaltningen har de resurser som behövs. Det kan röra sig om kompetent personal, lokaler, organisation och utrustning.³⁸

Man kan dela upp resursproblem i två olika kategorier, politiska och ekonomiska kapacitetsproblem. De politiska kapacitetsproblemen uppstår när regeringen har problem med att styra och kontrollera statliga och privata aktörer. Om en regering inte har makten att genomföra ett avtal på hemmaplan, blir det internationellt tagna beslutet inget annat än en viljeyttring.

De politiska kapacitetsproblemen kan delas in i ytterligare tre kategorier. Den första av dem är förmågan att juridiskt implementera en överenskommelses bestämmelser. Alltså hur stor förmåga regeringen har att få bestämmelser från internationella överenskommelser ratificerade i riksdagen. Ifall en stat brister i sin implementering av EU-direktiv p.g.a. det här finns ofta grunden till problemet i konstitutionen eller lagstiftningsarbetet.³⁹

Den andra kategorin är angående regeringens kontroll över den nationella förvaltningen och den lagstiftande makten på subnationell nivå. Regeringens kontroll över den lagstiftande makten på subnationell nivå är ett problem Sverige inte lider av då subnationella lagstiftningsorgan inte existerar här. Federala stater eller stater där regioner eller dylikt har vissa lagstiftningsbefogenheter riskerar att lida av det här problemet, Tyskland är kanske det främsta exemplet.⁴⁰

Då det gäller regeringens kontroll över den nationella förvaltningen finns det de som menar att desto mer centraliserad en förvaltning är desto mindre problem finns det p.g.a. att det är lättare för en regering att då utöva kontroll över förvaltningen.

Den tredje kategorin av de politiska kapacitetsproblemen är den administrativa kapaciteten i statsförvaltningen. Här ryms flera olika resurser såsom tillräcklig teknisk kunskap, tillräckliga finansiella resurser, tillräckligt med personal och att den personalen innehar rätt sorts kompetens.⁴¹

Vad som är tillräckligt med administrativa resurser kan vara svårt att avgöra. Förvaltningar vill oftast ha mer resurser för att exempelvis kunna anställa fler och därigenom minska på varje anställds arbetsbörda eller införskaffa modernare och bättre teknisk utrustning. Genom större resurser kan förvaltningarna uppnå bättre resultat som skulle vara mer i enlighet med de mål beslutsfattarna ställt upp för förvaltningen. Men oftast får man göra en skillnad mellan målsättningarna för förvaltningen och det som förvaltningen kan uppnå, det ena är ambitionen med verksamheten medan det andra är det praktiskt genomförbara. I sådana fall skall brister i uppfyllandet av målen inte ses som ett implementeringsproblem då beslutsfattarna hade kunskap om problemet och såg målsättningarna som ambitioner. När det gäller implementering av direktiv kan inte den här

³⁸ Lundquist, L, (1987) s. 78.

³⁹ Tallberg, J, (2002a) s. 57f.

⁴⁰ Tallberg, J, (2002a) s. 58.

⁴¹ Tallberg, J, (2002a) s. 58.

argumentationen användas då medlemsstaterna är förbundna att införa direktivets bestämmelser. Vid implementering av direktiv måste beslutsfattarnas mål för förvaltningen vara praktiskt genomförbar annars riskerar medlemsstaten att bli fälld för bristande implementering i EG-domstolen.⁴²

Den ekonomiska kapaciteten innefattar de nödvändiga ekonomiska resurserna en stat behöver för att exempelvis implementera direktiv. Det skiljer sig från den administrativa kapaciteten i statsförvaltningen genom att röra sig på ett högre plan. Förändringar till följd av genomförande av internationella avtal kan leda till att nya resurser behövs eller att resurser måste omfördelas inom staten. Ju starkare och mer välutvecklad en stats ekonomi är, desto bättre rustad är staten för att hantera de här omställningarna.⁴³

3.3.3 Att vilja genomföra beslutet

En av anledningarna till att implementeringsproblem uppkommer är att viljan till implementering inom förvaltningen eller hos de politiska beslutsfattarna saknas, ett problem som kan ha blivit större efter anslutningen till EU. På en del områden har Sverige lämnat över den faktiska beslutsprocessen till EU och har kvar implementeringsprocessen, ett förhållande som stundtals skulle kunna leda till bristande vilja att genomföra beslut. Framför allt i fall där det finns en uppfattning om att likvärdiga eller bättre bestämmelser redan föreligger på annan plats i rättssystemet och det därför saknas anledning att särskilt reglera frågan i den huvudlagstiftning som införs genom implementeringen.⁴⁴

3.3.3.1 Förvaltningsnivån

För att en effektiv och korrekt implementering skall äga rum behöver politiken vara förankrad hos tillämparen. Det är särskilt viktigt i fall där förvaltningen består till stor del av närbyråkrater. Eftersom närbyråkraterna har ett betydande fritt skön är relationen mellan dem och beslutsfattarna inte hierarkiskt. Istället är förhållandet dem emellan mer av en förhandlingsrelation, övertalning är beslutsfattarnas styrinstrument istället för ordergivning. Därför kan trilskande närbyråkrater sabotera en implementering om de skulle vilja.⁴⁵

Även om politiken inte är väl förankrad hos förvaltningen kan en effektiv implementering ske. Om den s.k. ”administrativa efterlevnadskulturen” är av det lojala slaget borde inga större problem uppkomma, förutsatt att förvaltningen förstår beslutet och har tillräckliga resurser. Den ”administrativa efterlevnadskulturen” avgörs bl. a. av förvaltningens inställning till tillämpandet av regler och lojalitet mot

⁴² Sannerstedt, A, (2003) s. 35f.

⁴³ Tallberg, J, (2002a) s. 58.

⁴⁴ Herre, J, (2003) s. 442.

⁴⁵ Sannerstedt, A, (2003) s. 37ff.

beslutsfattarna. De här faktorerna påverkar starkt hur viktigt förvaltningen anser att efterlevnaden av internationella avtal och dess regler är.⁴⁶

Avsaknaden av vilja inom förvaltningen behöver inte vara ett uttryck för motsträvighet eller sabotageanda. Förvaltningen eller individer inom den kan använda sin professionella kompetens som grund för att inte medverka vid genomförandet av vissa politiska beslut. I vissa fall förutsätter samhället att förvaltningen reagerar utifrån sin professionella kompetens, exempelvis tekniker som anser att en teknisk lösning är felaktig eller en domare som anser att en norm strider mot en överordnad norm, den s.k. lagprövningsrätten i RF 11 kap. 14 §.⁴⁷

3.3.3.2 Den politiska nivån

Avsaknaden av vilja kan dock uppkomma på ett högre plan än det administrativa. Ibland kommer inte beslutet som skall implementeras fram till förvaltningen, anledningen till det är att staterna inte önskar att uppfylla sina förpliktelser, orsakerna till det varierar.

Staters vilja kan skifta från tidpunkten då beslutet togs till tidpunkten då beslutet skall genomföras. Det kan ligga i en stats intresse att underteckna ett avtal och sedan inte efterleva det, det s.k. ”fripassagerarproblemet. Om alla stater utom en som ingått ett avtal följer det tjänar alla på avtalets goda effekter men ”fripassagerarstaten” slipper den ekonomiska belastningen med anpassningskostnader och kan således tjäna mer på avtalet⁴⁸. För att undvika det här problemet behövs en auktoritet som kontrollerar att de anslutna staterna följer avtalet och har möjlighet att utdöma någon form av kännbar sanktion vid överträdelser, inom EU är det kommissionen och EG-domstolen som utgör en sådan auktoritet.

Att en stat väljer att inte följa ett avtal kan också bero på att de anser att avtalet inte medför något av intresse för dem förutom att det är fördelaktigt för dem att skriva på det. Det kan bl.a. bero på viljan att bevara sin status internationellt sett. När det gäller EU finns problemet att vissa beslut inte tas enhälligt utan istället används röstningsförfarande. Då kan det finnas få incitament för vissa stater att genomföra ett beslut som de blivit bundna till mot sin vilja. I sådana fall kan incitamentet att följa beslutet enbart vara påtryckningar från EU:s institutioner och andra medlemsstater. Denna form av motstånd kan ses som en protest mot att ha förlorat omröstningen av det aktuella direktivet eller på andra sätt känna sig åsidosatta inom EU. Därför anser vissa att det kan ses som ”opposition through the backdoor”.⁴⁹

Men det kan också finnas en vilja att skydda äldre nationella system eller regler, s.k. protektionism. Ett exempel på detta är att Sverige under många år avstod från att implementera en regel från ett direktiv⁵⁰ som rörde två veckors obligatorisk mödraledighet. Resterande delar av direktivet

⁴⁶ Tallberg, J, (2002a) s. 56f.

⁴⁷ Sannerstedt, A, (2003) s. 37.

⁴⁸ Tallberg, J, (2002a) s. 56f

⁴⁹ Falkner, m.fl. (2004) s. 453.

⁵⁰ Direktiv 92/85/EEC.

implementerades i tid och korrekt men just den här regeln ansåg Sverige att det redan förelåg bättre nationella regler. De nationella reglerna garanterade vid det tillfället 12 veckors valfri mödraledighet och det ansågs av Sverige vara ett i praktiken bättre system. Först efter att kommissionen hade påbörjat ett överträdelseförfarande implementerade Sverige den sista regeln, sex år försenat.⁵¹

Protektionism och ”opposition through the backdoor” förenas genom att de båda är uttryck för medvetet motstånd men det som skiljer dem åt är att protektionismen syftar till att skydda något. Medan ”opposition through the backdoor” har ett större inslag av trotsighet, att det hjälper föga är antagligen användaren införstådd i, men använder det ändå som en sista möjlighet att markera sitt missnöje.

3.4 Sveriges efterlevnad

Efterlevnaden av EU:s regelverk är alltid en stor uppgift för nya medlemsstater då hela regelverket skall implementeras. För de stater som blev medlemmar av unionen den 1 januari 1995 var situationen aningen lättare. Sverige, Finland och Österrike hade inför ikraftträdandet av EES-avtalet den 1 januari 1994 implementerat stora delar av EU:s regelverk vilket gjorde det möjligt för de nya medlemsstaterna att snabbt nå övriga medlemsstaters implementeringsnivå.⁵²

Sverige var det land som i inledningsskedet lyckades bäst, 1997 hade Sverige implementerat 97,3 % av alla direktiv, jämfört med ett EU genomsnitt på 94,5 %, vilket betydde att Sverige var ”duktigast” på att implementera direktiv. De sista åren på nittioalet blev de flesta medlemsstater bättre på att implementera och Sverige halkade ner några steg.⁵³

Sverige har fortsatt att tappa placeringar i listan trots att Sverige blivit framgångsrikare på att vidta åtgärder för att implementera direktiv. Uppgifter från juli 2007 visar att Sverige innehar plats 17 av 27 i statistiken över åtgärder som är tagna för att implementera direktiv. EU-snittet ligger på 99,19 % och Sverige har 99,21 %, i juli 2005 låg EU-snittet på 98,78 och Sverige hade 98,98%.⁵⁴

Tidigare statssekreterare Lars Danielsson uttalade i en artikel från 2004 att orsakerna till att Sverige blivit sämre på att införa direktiv var att det fanns en ”byråkratisk slöhet inom regeringskansliet”. Men Danielsson påpekar att det i vissa fall finns politiska skäl att gå till EG-domstolen. Den ”byråkratiska slöheten” skulle dock enligt Danielsson vara bättre inom några månader, eftersom det här var i maj 2004 får man utgå ifrån att det inte lyckades så väl.⁵⁵

Sverige har blivit fällt tretton gånger av EG-domstolen för fördragsbrott. Överträdelseärendena mot Sverige har stigit kraftigt de

⁵¹ Falkner, G, m.fl. (2004) s. 458f.

⁵² Tallberg, J, (2002a) s. 65.

⁵³ Tallberg, J, (2002a) s. 65.

⁵⁴ Webbälla C och D.

⁵⁵ Webbälla E.

senaste fem åren, frågan är om det räcker med att skylla på ”byråkratisk slöhet” eller om det är andra faktorer som påverkar mer. Klart är att något har skett angående attityden mot genomförande av direktiv. På tio år har Sverige fallit från att vara bland de bästa medlemsstaterna på att implementera till att vara knappt ovanför genomsnittet.

3.5 Idealtyp

Idealtypen bygger på de fakta som redogjordes för i kapitlen om implementeringsproblem. Först måste dock idealtypens syfte klargöras, idealtyp av vad? Idealtypen som kommer att användas är den för hur implementering av direktiv sker korrekt och inom tidsfristen.

När idealtypen väl är skapad skall en matris skapas dels för att analysverktyget blir lättare att jobba med och dels för överskådlighetens skull. Idealtypsmatrisen och matrisen över idealtypen och rättsfallen finns i slutet av kapitel 3.7.

3.5.1 Konstruktion av idealtyp

Förklaringsfaktorerna som idealtypen består av är uppdelade efter samma indelning som i kapitel 3, att förstå, att kunna och att vilja. De centrala faktorerna för att förklara hur implementering av direktiv sker korrekt och inom tidsfristen kommer att användas. Eftersom det är en idealtyp är ambitionen att vara heltäckande, vilket antagligen leder till att inte alla faktorerna i idealtypen kommer att representeras i studien. Förklaringen till det är att enbart sju rättsfall studeras och att det antagligen behövs betydligt större material för att täcka in samtliga faktorer. Det skall dock inte betraktas som ett problem eftersom idealtypen skall vara heltäckande. Skulle alla faktorerna representeras i studien uppkommer naturligtvis tvivel om huruvida idealtypen är heltäckande

Idealtypen är formulerad positivt, d.v.s. att faktorerna kommer att uttrycka hur det bör vara. Om ingen av faktorerna blir aktuell i en rättsfallsanalys kan man sluta sig till att implementeringen av direktiv skedde korrekt och inom tidsfristen. När fördragsbrottet beror på avsaknad av en faktor kommer det att markeras i matrisen.

3.5.1.1 Att förstå

Två förklaringsfaktorer är från kategorin att förstå. Det är dels faktor 1, att direktivets bestämmelser är fritt från vagheter/motstridigheter. Dels faktor 2, att hela förvaltningen måste tolka direktivets bestämmelser på samma sätt.

De är de enda två faktorerna som finns representerade i kapitel 3.3.1 och båda är nödvändiga för att skapa idealtypen. Avsaknaden av någon eller båda av faktorerna skulle leda till problem i implementeringsprocessens tidiga skeenden. Det skulle göra det svårt att implementera i tid och korrekt.

3.5.1.2 Att kunna

Från den här kategorin är fem faktorer med som skall presenteras och motiveras. Faktor 3 och 4 skall behandlas tillsammans då de är lika i vissa avseenden. Faktor 3 är regeringens förmåga att juridiskt implementera en internationell överenskommelse. Faktor 4 är regeringens kontroll över den nationella förvaltningen. Avsaknad av någon av de båda faktorerna skulle resultera i en situation där regeringen har förlorat sina styrningsmöjligheter. Sverige skulle inte längre kunna uppfylla sina internationella överenskommelser och därigenom inte vara intressant att samarbeta med. Faktor 3 och 4 är även lika genom att det är låg sannolikhet för att någon av dem skulle orsaka ett fördragsbrott. Situationen är normalt inte sådan i Sverige, trots att vi vanligtvis har minoritetsregeringar är det sällan något problem med att implementera en internationell överenskommelse. Likaså är den svenska förvaltningen ingen kraft som utmanar den politiska makten, utan en lojal förvaltning.⁵⁶

Den administrativa kapaciteten i statsförvaltningen är faktor 5. Utan tillräckliga resurser kan inte förvaltningen utföra sina arbetsuppgifter ordentlig, därför är faktor 5 nödvändig i idealtypen.

Faktor 6, den ekonomiska kapaciteten, är aningen luddig. Det handlar om en stats möjligheter att skapa nya strukturer och omfördela resurser för att uppfylla en internationell överenskommelse. Främst är det tillämpligt på internationella överenskommelser som ställer krav som inte förutsågs innan man gick in i förhandlingarna. Dess tillämplighet på direktiv är diskutabel, men är medtagen i idealtypen p.g.a. direktiv kan ställa krav som leder till nya institutioner eller omstrukturering av redan befintliga. Sådana krav skulle kunna resultera att den ekonomiska kapaciteten blev aktuell.

Faktor 7 är att det svenska lagstiftningssystemet fungerar och är hämtat från kapitel 3.2. Det ligger ändock under den här kategorin då det handlar om kapaciteten inom lagstiftningssystemet. Eftersom Sverige väljer att implementera direktiv genom den sedvanliga lagstiftningsprocessen behöver den vara med i idealtypen som en faktor. Problemen som kan uppkomma genom den svenska implementeringsprocessen är att direktiv med komplexa bestämmelser inte implementeras inom tidsfristen om processen inte påbörjas tidigt. Ytterligare ett problem är risken för lagstiftning genom förarbeten, något som inte passar sig när det gäller direktiv.⁵⁷

3.5.1.3 Att vilja

Faktor 8, den administrativa efterlevnadskulturen, skall inte förväxlas med faktor 2, att hela förvaltningen måste tolka på samma sätt. Faktor 8 handlar om att förvaltningen lojalt genomför direktiven, utan att sabotera processen bara för att de inte gillar politiken eller beslutsfattaren, bakom direktivet.

Faktor 9, avsaknaden av protektionism, faktor 10, avsaknaden av fripassagerarproblemet och faktor 11, avsaknaden av ”opposition through the backdoor” har många likheter och behandlas därför tillsammans.

⁵⁶ Tallberg, J, (2002a) s. 69.

⁵⁷ Herre, J, (2003) s. 442f.

Samtliga tre faktorer är beteenden som uppkommer på hög nivå inom medlemsstaterna och sällan involverar förvaltningen. Om någon av faktorerna används är förvaltningens implementeringsprocess bara till för syns skull, eller för att vinna tid. Faktor 9 och 11 har gemensamt att de utgör en medveten form av motstånd.

3.5.2 Matris och sammanfattning

De elva faktorerna i idealtypen är bedömda att vara tillräckliga för att ge implementering av direktiv en ram att hålla sig inom. Om samtliga faktorer som är uppställda i idealtypen finns med vid implementering av ett direktiv skall inget överträdelseförfarande påbörjas, eftersom inget fördragsbrott bör uppstå.

Faktorerna är konstruerade med Sverige som utgångspunkt och därför har vissa möjliga faktorer utelämnats. Exempelvis regeringens kontroll över den lagstiftande makten på subnationell nivå, då det inte är tillämpligt på Sverige.

Matrisen till idealtypen:

Att förstå	
1: Fri från vagheter/motstridigheter	
2: Hela förvaltningen måste tolka på samma sätt	
Att kunna	
3: Förmåga att juridisk implementera en överenskommelses bestämmelser	
4: Regeringens kontroll över den nationella förvaltningen	
5: Den administrativa kapaciteten i statsförvaltningen	
6: Ekonomisk kapacitet	
7: Det svenska lagstiftningssystemet	
Att vilja	
Förvaltningsnivån:	
8: Den administrativa efterlevnadskulturen	
Den politiska nivån:	
9: Avsaknad av protektionism	
10: Avsaknad av fripassagerarproblem	
11: Avsaknad av ”opposition through the backdoor”	

4 Studie

Sverige har blivit fällt av EG-domstolen vid tretton tillfällen. Vid tio av rättsfallen har tvistefrågan på något sätt rört ett eller flera direktiv, underlåtenhet att implementera eller felaktig tillämpning av direktiv. Eftersom en del av syftet med uppsatsen är att förklara varför Sverige inte lyckades uppfylla europarätten i de aktuella rättsfallen skall nu en genomgång av dem göras. Vad säger kommissionen och vad säger Sverige, vad anser de olika aktörerna vara problemet? Av särskilt intresse är vad de olika aktörerna säger om implementering.

Målen är indelade i två kategorier, överträdelseförfaranden som beror på bristfällig implementering, hit hör C-156/06, C-287/04, C-91/04 och C-201/03. Den andra kategorin är överträdelseförfaranden som beror på bristfällig tillämpning och hit hör C-206/05, C-111/03 och C-368/00.⁵⁸

Det finns inga vattentäta skott mellan de två kategorierna då gränsdragningen är tveksam i vissa fall. Bristfällig tillämpning ses som ett resultat till undermålig implementeringen. Det eftersom om implementeringen lyckats fullt ut så skulle de nationella systemen ha harmoniserats och regler som går emot direktivet skulle ha lokaliserats och ändrats. De får ändå utgöra två skilda kategorier då det är viss skillnad i var problemet uppkommer.

En tabell över rättsfallen och idealtypen finns i kapitel 4.3.

4.1 Bristfällig implementering

4.1.1 C-156/06 Konglomeratdirektivet

Bakgrunden till målet är att kommissionen riktade kritik mot Sverige för att ingen anmälan om åtgärder angående implementering hade gjorts av rådets direktiv 2002/87/EG om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat. Direktivet stadgade att medlemsstaterna skulle anta bestämmelser för att efterfölja direktivet inom en viss tidsfrist och när bestämmelserna var antagna skulle medlemsstaterna meddela kommissionen om detta.⁵⁹

Direktivets syfte var att skapa extra tillsyn över finansiella konglomerat. Gemenskapslagstiftningen reglerade redan tidigare tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag på enskild nivå och även över grupper med en homogen finansiell verksamhet, d.v.s. när kreditinstitut m.fl. utgör en del av en bank- eller investeringsgrupp respektive en försäkringsgrupp. Utvecklingen hade skapat behov för en ny reglering som gäller finansiella konglomerat, vilket är finansiella grupper som tillhandahåller tjänster och produkter inom olika sektorer av finansmarknaderna. Eftersom vissa av de finansiella konglomeraten är bland

⁵⁸ Tallberg, J, (2002a) s. 70 och (2002b) s. 623.

⁵⁹ Motiverat yttrande: SG-Greffe(2005) D/203458 s. 2.

de största aktörerna på finansmarknaderna och verkar globalt finns det ett starkt behov att reglera deras verksamhet. Om de skulle drabbas av finansiella problem skulle det kunna destabilisera det finansiella systemet.⁶⁰

Sverige meddelade kommissionen som svar på den formella underrättelsen att bestämmelser för att följa direktivet höll på att utarbetas. Eftersom det dröjde avgav kommissionen ett motiverat yttrande. Det gav Sverige en tidsfrist på två månader att implementera direktivets bestämmelser⁶¹. Sveriges svar var att genomförandet av direktivet var försenat. Men en tidsplan över de olika stegen i lagstiftningsprocessen presenterades och enligt den beräknades direktivets bestämmelser att träda i kraft den 1 juli 2006.⁶²

Då det var tio månader efter att fristen i det motiverade yttrandet gått ut och nästan två år efter direktivets implementeringsfrist gått ut, valde kommissionen att väcka talan om fördragsbrott inför EG-domstolen. Sverige medgav kommissionens talan om fördragsbrott och meddelade att bestämmelserna fortfarande utarbetades och att de snart skulle vara färdiga. Eftersom domstolen, enligt sin egen praxis, skall beakta förhållandet i medlemsstaten vid utgången av den tidsfrist som gavs i det motiverade yttrandet och inte vad som sker därefter, ledde det till att Sverige blev fället för fördragsbrott.⁶³

4.1.1.1 Analys av C-156/06

Sverige försvarar sig inte i det här målet vilket gör det svårt att bedöma orsakerna bakom underlåtenheten. Men det vi kan säga är att arbetet med att implementera direktivet pågick under överträdelseärendets gång. Domstolen kritiserar även Sverige för att inte ha vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att implementera direktivet inom tidsfristen som gavs i det motiverade yttrandet.⁶⁴

I domstolens kritik finns en udd riktad mot det svenska systemet för att implementera direktiv. Vi kommer att se ytterligare ett exempel på det i ett nedanstående fall (C-91/04). Att implementera direktiv genom den sedvanliga lagstiftningsprocessen, i det här fallet i en ny lag av ramlagkaraktär⁶⁵, är en långsam process om man ser till att direktiv vanligtvis skall implementeras på två år. Det kräver att vissa direktiv som är omfattande eller berör komplexa rättsområden prioriteras för att klara av tidsfristen. I det här fallet är det svårt att argumentera för att det skett. Eftersom bestämmelserna var genomförda först två år efter det att direktivets tidsfrist gått ut är det berättigat att ställa frågan när implementeringsarbetet egentligen började. Direktivet var komplext och under samtal angående direktivets genomförande mellan medlemsstater har

⁶⁰ Direktiv 2002/87/EG, ingressen st. 1-2 och artikel 14.

⁶¹ Motiverat yttrande: SG-Greffe(2005) D/203458, s. 2f.

⁶² Svar på motiverat yttrande: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 12 september 2005.

⁶³ Mål C-156/06, p. 5-9.

⁶⁴ Mål C-156/06, p. 7.

⁶⁵ Betänkande 2005/06:FiU22.

det framkommit att vissa av bestämmelserna i direktivet kan tolkas på flera olika sätt.⁶⁶

De troligaste förklaringarna är dels att det svenska systemet är för långsamt för vissa omfattande direktiv och dels att det saknades resurser inom de berörda delarna av statsförvaltningen för att genomföra direktivet tillräckligt snabbt.

4.1.2 C-287/04 Arbetstidens förläggning

I mål C-287/04 fälldes Sverige för att inte ha implementerat vissa bestämmelser från direktiv 93/104/EG om arbetstidens förläggning. Det var tre artiklar i direktivet som inte hade följts, artikel 3, 6 och 8. Artikel 3 stadgade att ”*Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att alla arbetstagare skall få minst elva timmars obruten vila per tjugofyratimmarsperiod*”. De svenska reglerna i 5 § och 13 § arbetstidslagen föreskrev nattvila mellan klockan 24 och 05 och att ordinarie arbetstid inte fick överstiga 40 timmar i veckan. Eftersom de svenska reglerna inte garanterade 11 timmars obruten vila per tjugofyratimmarsperiod ansåg kommissionen att Sverige bröt mot sina åtaganden i direktivet.⁶⁷

Artikel 6 i direktivet begränsade veckoarbetstiden genom att föreskriva att den genomsnittliga arbetstiden för varje sjudagarsperiod inte får överstiga 48 timmar, inklusive övertid. 5 och 8 §§ arbetstidslagen stadgade att arbetsveckan fick vara högst 40 timmar, men att 48 timmars övertid fick tas ut under en fyraveckorsperiod, dock högst 200 övertidstimmar per år. Det innebar att direktivets regler kunde överstigas.⁶⁸

Artikel 8 begränsar i sin tur längden på nattarbetet genom att föreskriva att den normala arbetstiden på nattarbete inte skall överstiga 8 timmar per tjugofyratimmarsperiod. Sverige hade vid den här tiden inte någon reglering för just det. Det närmaste man kom var 13 § arbetstidslagen som stadgade att arbetstagare hade rätt till vila, vilket skulle omfatta tiden mellan klockan 24 och 05, men att undantag kunde göras med hänsyn till arbetets art, allmänhetens behov och andra särskilda omständigheter.⁶⁹

Sveriges huvudsakliga försvar till att direktivets bestämmelser inte till fullo hade implementerats i lagtext var att det skulle införlivas genom anpassning av kollektivavtal. Det var naturligtast att införliva reglerna på det sättet då arbetstid normalt reglerades genom kollektivavtal. En bestämmelse infördes i 3 § arbetstidslagen som stadgade att avvikelser från lagen enbart får göras om det inte innebär mindre förmånliga regler.⁷⁰

Överträdelseförfarandet påbörjades den 22 mars 2002 med att kommissionen sände en formell underrättelse till Sverige. Sveriges svar på den blev utförligt och argumenterande, vilket var en kontrast mot svaret på det motiverade yttrandet som blev kortfattat. Då hade Sverige börjat förbereda en proposition som innehöll de nödvändiga åtgärderna. Det var

⁶⁶ Prop. 2005/06:45, s. 91.

⁶⁷ Motiverat yttrande: SG(2003)D/230714, s. 2f.

⁶⁸ Motiverat yttrande: SG(2003)D/230714, s. 3f.

⁶⁹ Motiverat yttrande: SG(2003)D/230714, s. 4f.

⁷⁰ Svar på formell underrättelse: EUN2002/873/ARM, s. 1.

dock enbart för att göra direktivets bestämmelser tydligare, för Sverige ansåg att arbetstidslagen uppfyllde direktivets bestämmelser.⁷¹

Domstolen säger att beroende på ett direktivs innehåll kan man välja lite olika sätt att införliva det i nationell rätt. Att skapa en allmänrättslig ram kan vara tillräckligt i vissa fall. Huvudsaken är att direktivet kan tillämpas på ett sätt som är tillräckligt klart och precist och att enskilda, i de fall då direktiv ger enskilda rättigheter, kan få kännedom om sina rättigheter och kan göra dem gällande vid domstol. Eftersom direktivets införlivande lämnades över till kollektivavtalen kan man inte garantera att samtliga arbetstagare omfattas. Sverige hade alltså inte införlivat direktivets alla bestämmelser och därför blev också domen fällande.⁷²

4.1.2.1 Analys av C-287/04

En genomgång av de svenska inlagorna under överträdelseförfarandet är givetvis nödvändigt för att avgöra varför Sverige inte hade införlivat samtliga bestämmelser från direktivet. Man bör ha i åtanke att direktivet senast skulle ha införlivats den 23 november 1996 och att överträdelseförfarandet inleddes först i mars 2002⁷³. Det är svårt att argumentera för att den svenska förvaltningen inte haft tillräckligt med tid på sig för uppgiften.

I svaret på den formella underrättelsen lyfts två huvudsakliga försvarsargument/förklaringsfaktorer fram. Nämligen den om att införlivningen av direktivet skulle ske genom anpassning av kollektivavtal om arbetstid och den om att en total översyn av arbetstidsregleringen pågick under överträdelseförfarandet. Den parlamentariska kommitté som fick det här uppdraget bildades först den 21 december 2000, över fyra år efter det att direktivets bestämmelser skulle ha varit införlivade i svensk rätt. Någon större brådska verkar inte ha förekommit.⁷⁴

Angående avsaknaden av en rättslig reglering för artikel 3 i direktivet, dygnsvila, uttrycker Sverige följande försvar:

”I den utsträckning arbetstiden inte regleras genom kollektivavtal torde direktivets krav på dygnsvila i de allra flesta fall tillgodoses i praktiken, trots att arbetstidslagen saknar ett uttryckligt krav på den dygnsvila som direktivet stipulerar.”⁷⁵”

Att resonera som så att bara för att det finns regler som kommer nära direktivets bestämmelser är det tillräckligt för att anse att det rättsliga skyddet direktivet föreskriver föreligger. Inga åtgärder behöver vidtas enligt det här resonemanget. Det liknar mest ett låt gå resonemang. Alternativt skulle det kunna vara ett uttryck för protektionism då det rör ett rättsområde Sverige länge har vurmat för.

⁷¹ Svar på motiverat yttrande: SG(2003)A/8711.

⁷² Mål 287/04, p. 6.

⁷³ Formell underrättelse: SG(2002)D/220175.

⁷⁴ Svar på formell underrättelse: EUN2002/873/ARM, s. 1f.

⁷⁵ Svar på formell underrättelse: EUN2002/873/ARM, s. 3.

Angående nattarbetets längd finns det vissa oklarheter, artikel 8 stadgar bl.a. att ”den normala arbetstiden för nattarbetande inte överstiger ett genomsnitt under varje tjugofyratimmarsperiod”. Det ansågs vara oklart med vad som avsågs med normal arbetstid och hur ett genomsnitt skulle beräknas. I svaret på den formella underrättelsen förs en lång diskussion om de möjliga tolkningarna. Kommissionen å sin sida anser inte att tolkningen är särskilt svår utan anser att direktivet är klart på den punkten.⁷⁶

Tolkningsproblem kan dock inte förklara varför artikel 3 och 6 inte hade införlivats korrekt. Kanske var det en låt gå-politik som låg bakom underlåtenheten, grundad på det faktum att en översyn av arbetstidslagen var på gång. Att översynen blev grundligt och noggrant utförd var viktigare än att på kort sikt följa direktivet, då det skulle handla om att trycka in direktivets bestämmelser i en lagstiftning som ändock snart skulle förändras.

4.1.3 C-91/04 Upphovsrätt

Den 18 november 2004 blev Sverige fält för att inte ha implementerat direktiv 2001/29/EG⁷⁷. Direktivets syfte är att värna upphovsrätten, och då framför allt i den digitala miljön. Den digitala utvecklingen har gjort det möjligt att snabbt kopiera och sprida upphovsrättsligt skyddade verk. En harmonisering av vissa delar av upphovsrätten och vissa närstående rättigheter ansågs behövas, bl.a. för att konkurrensen inte skall snedvridas.⁷⁸

Direktivets bestämmelser skulle ha varit implementerade och trätt ikraft senast den 22 december 2002. Då kommissionen inte blivit meddelad om några åtgärder från Sveriges sida inleddes ett fördragsbrottsförfarande och en formell underrättelse skickades ut i januari 2003.

Den formella underrättelsen rör inte bara direktiv 2001/29/EG, utan består av hela tretton stycken överträdelseärenden⁷⁹. Sverige svarar på elva ärenden i sitt svar vilket får till följd att varje ärende förklaras mycket kort. När det gäller direktiv 2001/29/EG svarade Sverige att direktivet skulle komma att införas genom lagändringar och presenterade en tidsplan för det. Direktivet bedömdes att vara till fullo implementerat senast vid utgången av det året (2003).⁸⁰

Eftersom Sverige inte underrättat kommissionen om vilka åtgärder som avsågs och att kommissionen dessutom tvivlade på om Sverige inlett de nödvändiga förfarandena i god tid utfärdades ett motiverat yttrande den 11 juli 2003.⁸¹

Det svenska svaret var att arbetet med att införliva direktivet fortfarande pågick och att lagändringarna beräknas att träda i kraft den 1

⁷⁶ Svar på formell underrättelse: EUN2002/873/ARM, s. 8f. och motiverat yttrande: SG(2003)D/230714, s. 6.

⁷⁷ Rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället.

⁷⁸ Direktiv 2001/29/EG, ingressen st. 1.

⁷⁹ Formell underrättelse: SG(2003) D/220029.

⁸⁰ Svar på formell underrättelse: UD2003/15479, s. 3.

⁸¹ Motiverat yttrande: SG(2003)D/ 230607, s. 2.

januari 2004. Med svaret skickades även en departementspromemoria⁸² som var ett led i arbetet.⁸³

I rättegången försvarar sig Sverige med att lagstiftningsarbetet är mycket komplext och att det dragit ut på tiden för att det ansågs nödvändigt att genomföra ett omfattande remissförfarande. Eftersom försvarsargument som baserar sig på förhållanden i den interna rättsordningen inte är argument som domstolen tar hänsyn till blev Sverige fällt för fördragsbrott. Domstolen stadgade att det är förhållandet som föreligger i medlemsstaten vid utgången av fristen, som gavs i det motiverade yttrandets, som skall bedömas.⁸⁴

4.1.3.1 Analys av C-91/04

Det finns inget i materialet som tyder på att implementeringsproblemet skulle ha uppkommit av vagheter i direktivet eller en icke enhetlig tolkning av direktivet inom förvaltningen eller av den politiska nivån. Ej heller verkar det ha varit något problem med viljan. I själva verket föreslås ändringar som inte direkt följer av direktivet men är närbesläktade, det visar på en vilja att gå åt det håll som direktivet pekar⁸⁵. Genom sådant handlande kan slutsatsen dras att det inte förelåg ett problem med viljan.

Sveriges enda försvar under hela överträdelseförfarandet är att lagstiftningsarbetet för att implementera direktivet är komplext⁸⁶. I övrigt ger de enbart besked om att implementeringsarbetet pågår. Det blir därför svårt att utläsa något om förklaringarna på implementeringsproblemet när det ges så lite. Men om man tar fasta på att lagstiftningsarbetet är komplext öppnar det för två huvudsakliga förklaringar till fördragsbrottet. Dels kan det röra sig om ett problem med kapaciteten, närmare bestämt den administrativa kapaciteten inom statsförvaltningen. Dels kan det röra sig om att det svenska systemet för att implementera direktiv inte klarade av så pass omfattande förarbeten på den givna tiden.

Eftersom lagstiftningsarbetet drar ut på tiden är det naturligt att se om den berörda förvaltningen haft tillräckligt med resurser. Inom ramen för det här arbetet går inte det att ta reda på. Men vad vi kan konstatera är att departementspromemorian är omfattande, drygt sexhundra sidor och även propositionen⁸⁷, som blev resultatet av utredningsarbetet, är i samma storlek. Av den här knapphändiga informationen kan vi sluta oss till att mycket jobb lagts ner på införlivandet av direktivet, men kanske skulle det ha skett snabbare. Eller som kommissionen säger i det motiverade yttrandet:

”det åligger myndigheterna... att inleda de nödvändiga förfarandena för att genomföra det aktuella direktivet i nationell rätt i så god tid, att

⁸² DS 2003:35 Upphovsrätten i informationssamhället – genomförandet av direktiv 2001/29/EG, m.m.

⁸³ Svar på motiverat yttrande: UD2003/47215.

⁸⁴ Mål 91/04, p. 9-10.

⁸⁵ Ds 2003:35, s. 1.

⁸⁶ Mål 91/04, p. 9.

⁸⁷ Prop. 2004/05:110, Upphovsrätten i informationssamhället.

genomförandet, oavsett förfarandenas art, kan ske inom den fastställda tidsfristen...”.⁸⁸

Det är dock tveksamt om mer resurser till de berörda delarna av statsförvaltningen hade neutraliserat implementeringsproblemet. Den största anledningen till att direktivet inte lyckades bli implementerat i tid var nog ändå det svenska lagstiftningssystemet.

Som citatet klart uttrycker så skall medlemsstaterna se till att direktiven blir implementerade inom tidsfristen. Det betyder att om man har ett system som är relativt långsamt, behöver direktiv som föranleder omfattande lagändringar och ny lagstiftning på ett komplext rättsområde, bli prioriterat. Man kan fråga sig om det var nödvändigt att gå längre i lagstiftningen än vad direktivet krävde? Kanske hade man kunnat tillföra de bestämmelserna senare. Å andra sidan skulle det ha inneburit att fördragsbrottet kanske hade kunnat undvikas, men det skulle också ha varit tidsödande och uppfattats som onödigt för den svenske lagstiftaren. Även tillämparen av svensk upphovsrätt skulle bli drabbad då närbesläktade ändringar i lagstiftningen skulle ske kort tid efter varandra.

Var det så att lagstiftaren ansåg att det var bättre att genomföra direktivet och dess närbesläktade bestämmelser ordentligt, i sin helhet, hellre än att dela upp lagstiftningsåtgärderna? Mycket tyder i alla fall på en sådan slutsats, då det var väldigt tyst från Sveriges sida under överträdelseförfarandet.

4.1.4 C-201/03 Spilloljor

1975 antogs direktiv 75/439/EEG som reglerade omhändertagandet av spilloljor. Enligt den nya lydelse direktivet fick i 87/101/EEG skulle bestämmelserna senast vara genomförda vid 1990 års ingång. Eftersom Sverige inte vara medlemmar vid det här laget kom ett senare datum att gälla när Sverige blev medlem. Den 5 april 2001 hade kommissionens tålamod tagit slut och de skickade en formell underrättelse till Sverige. Kommissionen hänvisade till det svenska svaret på ett frågeformulär om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av det aktuella direktivet. Mot bakgrund av de uppgifterna kom kommissionen fram till att Sverige inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att direktivet skulle anses vara implementerat.⁸⁹

I den formella underrättelsen kritiserades Sverige på två punkter, dels hade inte artikel 3.1 i direktivet genomförts, som stadgade att spillolja i första hand skall behandlas genom regenerering. Dels hade artikel 11 i direktivet inte genomförts, vilket innehöll krav på dokumentation för vissa uppgifter för dem som producerar, omhändertar och/eller uppsamlar spillolja.⁹⁰

Sveriges svar på kritiken resulterade i att kommissionen var nöjd med de åtgärder som vidtagits för att genomföra artikel 11. En förordning hade

⁸⁸ Motiverat yttrande: SG(2003)D/230607, s. 2.

⁸⁹ Formell underrättelse: SG(2001) D/287496, s. 3.

⁹⁰ Formell underrättelse: SG(2001) D/287496, s.3f.

införts med krav på dokumentation som motsvarade kraven i artikel 11. Men Sveriges förklaring på bristande implementering av artikel 3.1 gillades inte av kommissionen. Sverige hävdade att regler som motsvarade artikel 3.1 förelåg men kommissionen ansåg att de var allmänna regler för alla avfallsslag och artikel 3.1 kräver en särskild regel för spilloljor. Därför avgav kommissionen ett motiverat yttrande om att Sverige skulle genomföra de åtgärder som krävdes för att artikel 3.1 skall uppfyllas inom två månader.⁹¹

Sverige bestred inte att bestämmelsen inte hade implementerats. Förklaringen på underlåtenheten var att de berörda myndigheterna övervägt vilka tillvägagångssätt som var lämpligast⁹². Domstolen slog fast att ”en medlemsstat inte kan åberopa nationella bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att genomföra ett direktiv inom den föreskrivna fristen”⁹³. Av den anledningen blev Sverige dömt för fördragsbrott.

4.1.4.1 Analys av C-201/03

Förklaringen som ges i domen till det svenska fördragsbrottet är att berörda myndigheter utredde frågan. Det torde närmast vara ett problem med den administrativa kapaciteten inom statsförvaltningen, dock är det inget som uttryckligen tyder på att problemet skulle ha undvikits om fler resurser skjutits till.

Det är först i svaret på det motiverade yttrandet som förklaringen om att de berörda myndigheterna överväger hur bestämmelserna bäst införlivas i svensk rätt, hörs första gången. Innan dess argumenterar Sverige efter linjen att det existerande svenska regelverket uppfyller kraven som direktivet ställer, nämligen att spillolja i första hand skall återvinnas genom regenerering. Kommissionen å sin sida anser att direktivet kräver en särskild reglering och att den svenska regleringen är allmän eftersom den innefattar mer än bara spillolja.⁹⁴

En inledande tro på att de dåvarande svenska reglerna var tillräckliga tyder även på att direktivet var behäftat med vagheter. I mål C-102/97, Europeiska gemenskapernas kommission mot Förbundsrepubliken Tyskland, försvarade sig Tyskland med att vissa begrepp i direktivet var vaga. Därför ansåg Tyskland att medlemsstaterna hade utrymme att tolka begreppen. Utöver det så hävdar Tyskland att det enligt domstolens praxis ibland räcker att införliva direktiv inom en generell rättslig ram och att artikel 3 i direktivet kunde införlivas på det sättet. Domstolen stadgade att bara för att ett begrepp är vagt betyder det inte att en medlemsstat har exklusiv tolkningsrätt, det skulle motverka idén om enhetlig rättstillämpning. Artikel 3 var enligt domstolen inte en sådan regel som kunde införlivas inom en generell rättslig ram.⁹⁵

⁹¹ Motiverat yttrande: SG(2002) D/220209, p. 9-13.

⁹² Svar på motiverat yttrande: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 14 maj 2002, s. 1f.

⁹³ Mål C-201/03, p. 5.

⁹⁴ Svar på formell underrättelse: EUM2001/704/R och motiverat yttrande: SG(2002) D/220209, p. 11-12.

⁹⁵ Mål C-102/97, p. 16, 18-20, 33-35 och 40.

Trots utgången i mål C-102/97 visar det på att direktivet kunde misstolkas och att det antagligen var vad Sverige hade gjort då det införlivats i en generell lagstiftning även här.

Fanns det något medvetet motstånd mot att implementera direktivet, kanske protektionism eller ”opposition through the backdoor”? Det som talar för att det fanns ett motstånd, och då framför allt ”opposition through the backdoor”, som påverkade implementeringen är att direktivet är från 1975 och på miljöområdet. Miljöpolitiken såg annorlunda ut 1975 och regenerering av spillolja sågs då som en bra metod att återvinna produkten. Men då direktivet skulle implementeras i Sverige var inte regenerering lika självklart det miljövänligaste. Detta styrks av att kommissionen strax efter det att domen i målet fallit funderade över en översyn av direktivet.⁹⁶

Det som talar emot att något motstånd hindrade en korrekt implementering är att Sverige redan i svaret i det motiverade yttrandet ändrat ståndpunkt och försöker implementera bestämmelsen korrekt, fast det tar lite tid. Likaså i rättegången bestrider inte Sverige att bestämmelsen inte införlivats i svensk rätt och till försvar anförs enbart att de berörda myndigheterna arbetar med att implementera bestämmelsen. Något som har fler likheter med en ursäkt än med ett försvar.⁹⁷

Den troligaste förklaringen till att Sverige inte lyckades uppfylla sina skyldigheter i mål C-201/03 är att den aktuella bestämmelsen i direktivet misstolkades inledningsvis. Vilket antagligen berodde mer på artikel 3: s lydelse än på motvilja mot bestämmelsen. När Sverige insåg hur kommissionen tolkade bestämmelsen och underkände den svenska tolkningen rättade Sverige snabbt till problemet. Men då direktiv implementeras i lagstiftning och föregås av förarbete kom processen att vara för långsam för att undvika en fällande dom för fördragsbrott i EG-domstolen.

4.2 Bristfällig tillämpning

4.2.1 C-206/05 Avelsvärdering av hästdjur

Bakgrunden till målet var att kommissionen ansåg att Sverige inte levde upp till sina åtaganden enligt direktiv 90/427/EEG om avelsmässiga och genealogiska villkor för handeln med hästdjur inom gemenskapen. Sverige hade vid den tiden i 29 § i statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:82) om hästdjur som används till avel och om identifiering av hästdjur ett krav på att ”En hingst skall vara avelsvärderad i Sverige för att få användas till avel med andra ston än hingstägarens egna...” Denna bestämmelse ansåg kommissionen dels vara oförenlig med direktivet och

⁹⁶ M2004/2362/R, svenskt svar på kommissionens skrivelse ENV A2/AM/kd D(2004)222391.

⁹⁷ Svar på motiverat yttrande: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 14 maj 2002, s. 1f. och mål C-201/03, p. 4.

dels med artiklarna 28 och 30 i EG-fördraget⁹⁸. Då de ansåg att det utgjorde en olaglig begränsning av handeln genom att ha en diskriminerande effekt när det gäller begränsad tillgång till marknaden för avelsdjur från andra medlemsstater.⁹⁹

Mot bakgrund av det här skickade kommissionen en formell underrättelse till Sverige den 18 juli 2002 där de bad om en förklaring på den till Sverige riktade kritiken. Den 17 september 2002 besvarade Sverige kritiken med två argument. Dels hävdade Sverige att eftersom det inte hade meddelats några metoder för avelsvärdering i direktivet eller i beslut med stöd i direktivet fanns det utrymme för medlemsstater att införa nationella krav på avelsvärdering. Dels ansåg Sverige att eftersom det rörde sig om en djurskyddsåtgärd var begränsningen av handeln, vilket Sverige inte bestred, berättigad enligt artikel 30 EG-fördraget.¹⁰⁰

Kommissionen var inte nöjd med förklaringen den fått och utfärdade ett motiverat yttrande till Sverige enligt artikel 226 EG-fördraget. Sverige uppmanades att vidta de åtgärder som krävdes för att följa direktivet inom två månader¹⁰¹. Sverige svarade på det motiverande yttrandet genom att säga att den svenska ordningen för hästavel inte var oförenlig med gemenskapsrätten. Men att den borde kunna ändras för att bli mindre restriktiv¹⁰². Eftersom kommissionen inte var övertygad om att denna åtgärd skulle vara nog väckte de talan inför EG-domstolen.¹⁰³

Domstolen tog fasta på två punkter när de bedömde målet. För det första konstateras att 29 § i SJVFS 1994:82 har en restriktiv verkan p.g.a. att hästdjur som avelsvärderats i en annan medlemsstat måste genomgå ytterligare en för att få användas till avel med andra djur än hästägarens egna i Sverige. Det resulterar i en merkostnad för hästhandlarna. För det andra sägs det i artikel 3 i direktivet¹⁰⁴ att alla begränsningar på området måste vara en följd av tillämpningen av direktivet. Den begränsning som 29 § SJVFS 1994:82 utgör är inte en följd av direktivet. Sverige försvarade sig inte i rättegången utan medgav kommissionens yrkande om fastställelse av att den aktuella svenska bestämmelsen var oförenlig med artikel 3 i direktivet. Sverige blev följaktligen dömt för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet.¹⁰⁵

⁹⁸ Artikel 28: "Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna."

Artikel 30: "Bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transistering som grundas på hänsyn till allmän moral eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv..."

⁹⁹ Formell underrättelse: SG(2002)D/220641, s. 3f.

¹⁰⁰ Svar på den formella underrättelsen: Jo2002/2000/RS, s. 2f.

¹⁰¹ Motiverat yttrande: SG(2003) D/231028, s. 6f.

¹⁰² Svar på det motiverade yttrandet: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 22 september 2003, s. 2f.

¹⁰³ Mål C-206/05, p. 12-13.

¹⁰⁴ "Handel med hästdjur och deras sperma, ägg och embryon inom gemenskapen får inte förbjudas eller begränsas på andra avelsmässiga eller genealogiska grunder än de som blir följden av detta direktiv." Artikel 3 i direktiv 90/427/EEG.

¹⁰⁵ Mål C-206/05, p. 25-30.

4.2.1.1 Analys av C-206/05

Förklaringen till det svenska fördragsbrottet står att finna i de svenska inlagorna i processen. I svaret på den formella underrättelsen hävdar Sverige, som nämnts ovan, att den nationella regleringen inte stred mot europarätten. Detta p.g.a. att det fanns utrymme för medlemsstaterna att införa krav på avelsvärdering och det, genom att vara en djurskyddsåtgärd, var en tillåten begränsning av artikel 28 EG-fördraget.

Det är själva motiveringarna till argumenten som är intressanta. I svaret på den formella underrättelsen drivs tesen att de svenska reglerna är nödvändiga för att garantera djurskyddet. Enbart en sådan nationell reglering kan fungera och då framför allt i ett sådant land som Sverige där hästavel ofta är mer av en småskalig hobby. En av slutsatserna i det svenska svaret är att en obligatorisk avelsvärdering, som den i 29 § i SJVFS 1994:82, ”bidrar till att upprätthålla en hög konkurrenskraft inom hästaveln”¹⁰⁶. Svaret andas protektionism rakt igenom, tron på att det nationella systemet är bättre för Sverige är starkt. Det skall inte glömmas bort att protektionismen grundar sig på en tolkning av direktivet som gör den svenska bestämmelsen tillåtlig. Vilket leder till att Sverige troligen inte agerade protektionistiskt inledningsvis, förutsatt att feltolkningen var ärlig.

I svaret på det motiverade yttrandet fortsätter Sverige i mångt och mycket på samma linje. Dock backar Sverige något och säger att avelsvärdering inte måste göras i Sverige utan kan ske i annan stat så länge det uppfyller de krav som en svensk avelsvärdering har. Svaret för fram Sverige som en stor försvarare av djurskydd och hänvisar till traditioner p.g.a. specifika förhållanden i riket som förklaring. De här traditionerna är uppenbarligen att ansvaret för avelsvärderingen varit ordnat och legat på staten eller hästnäringen sedan början av 1900-talet. Kravet på avelsvärdering ses som en garanti för att bibehålla hög kvalitet vid avel.¹⁰⁷

Protektionismen har mjuknat en aning i svaret på det motiverade yttrandet. Fortfarande hävdas att den svenska regleringen är bättre men man går med på att göra den mindre restriktiv, man öppnar för att den svenska tolkningen kanske inte vara helt korrekt. Det förklarar kanske handlandet i rättegången då Sverige ”kapitulerar” och medger kommissionens yrkande¹⁰⁸. En trolig tolkning är att den inledande protektionismen grundade sig på en tolkning av direktivet som Sverige innan rättegången finner vara felaktigt. Vagheten i direktivet var att det enligt artikel 3 inte fick lov att tas några nationella bestämmelser som innebar en begränsning av handeln med hästdjur inom EU om det inte var en följd av direktivet. Eftersom kommissionen inte hade fastställt metoder för avelsvärdering enligt artikel 7 i direktivet ansåg Sverige att det var möjligt att ta sådana nationella bestämmelser.

Det verkar som om Sverige tog en chans och körde på sin linje i hopp om att kommissionen inte skulle dra ärendet hela vägen till domstol.

¹⁰⁶ Svar på den formella underrättelsen: Jo2002/2000/RS, s. 3.

¹⁰⁷ Svar på det motiverade yttrandet: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 22 september 2003, s. 1ff.

¹⁰⁸ Mål C-206/05, p. 22.

4.2.2 C-111/03 Kött och animaliska livsmedel

När Sverige satte upp ett krav på föransmälan vid import av vissa produkter av animaliskt ursprung från andra medlemsstater, begick Sverige ett fördragsbrott. Bakgrunden till målet var direktiv 89/662/EEG som syftade till att ta bort veterinära hinder för produkter av animaliskt ursprung för att säkerställa den fria rörligheten för jordbruksprodukter. Man ville få bort gränskontrollerna och enbart utföra veterinära kontroller vid avsändningsstället. De enda kontrollerna som skulle ske i destinationslandet skulle vara stickprovskontroller, och ifall av allvarlig misstanke om felaktigheter skulle kontroll kunna utföras medan varorna var på väg.¹⁰⁹

Sverige införde i slutet av 1998 ett system med att vissa uppgifter rörande vissa produkter av animaliskt ursprung skulle föränsmas i Sverige så att veterinära stickprovskontroller skulle kunna utföras när varorna kommit fram till destinationsorten. Eftersom det, enligt kommissionen, gick emot direktivets bestämmelser och syften påbörjades ett överträdelseförfarande i juli 1999.¹¹⁰

Då produkterna ofta försvinner snabbt från mottagaren ansåg Sverige att förhandsanmälan var nödvändigt för att ha en reell möjlighet att utföra stickprovskontroller. Dessutom finns det stora brister i de krav som ställs på avsändarlandet vid handeln med kött och andra animaliska livsmedel¹¹¹. Den huvudsakliga anledningen till Sveriges handlande var folkhälsoskäl, då Sverige inte kunde lita på att andra medlemsstater uppfyllde sina förpliktelser om kontroller, utgjorde det ett hot mot Sveriges unika salmonellasituation¹¹². Vid en översyn av resultatet av bl.a. stickprovskontroller i Sverige under 1997 framkom det att salmonellakontrollerna inte fungerade tillfredsställande i vissa andra medlemsstater.

Den unika salmonellasituationen bestod av att svenska myndigheter i ca 50 år arbetat aktivt mot förekomsten av salmonella, vilket har lett till att ca 4000 fall av salmonellasmittade personer rapporteras varje år. Av de 4000 fallen är 85 % utlandssmittade. Om man jämför med andra medlemsstater kan man nämna att 100 000 fall rapporteras i Tyskland varje år och 30 000 i Storbritannien. Det i kombination med en utveckling mot ökad multiresistens mot antibiotika hos salmonellastammar resulterade i de åtgärder som Sverige tog.¹¹³

Domstolen går på kommissionens linje, dels bedömer de att de svenska bestämmelserna är oförenliga med direktivet. Dels bedömer de att de svenska omstridda bestämmelserna går emot direktivets andemening, som är att främja den fria rörligheten för jordbruksprodukter inom EU. Att andra medlemsstater bryter mot sina åtaganden rättfärdigar inte att Sverige begår ett fördragsbrott. Även om de svenska bestämmelserna inte fått några

¹⁰⁹ Direktiv 89/662/EEG, ingressen.

¹¹⁰ Motiverat yttrande: SG(2001)D/260574, s. 1f.

¹¹¹ Svar på motiverat yttrande: Utfärdad av Utrikesdepartementet den 22 februari 2002, s. 1f.

¹¹² Svar på motiverat yttrande: Utfärdad av Utrikesdepartementet den 22 februari 2002, s. 6.

¹¹³ Svar på motiverat yttrande: Utfärdad av Utrikesdepartementet den 22 februari 2002, s. 2f.

negativa konsekvenser, saknar det betydelse vid bedömningen om huruvida ett fördragsbrott begåtts eller inte.¹¹⁴

4.2.2.1 Analys av C-111/03

De främsta försvarsargumenten för den svenska regleringen under överträdelseärendet var dels att det nationella kravet på föransmälningen var nödvändigt för att säkerställa möjligheten till stickprovskontroller. Dels att regleringen inte hade inneburit något hinder för handeln mellan medlemsstaterna, då importen av kött från andra medlemsstater hade ökat efter 1997 och att de svenska bestämmelserna var förenliga med artikel 5 i direktivet.

Det är kring tolkningen av artikel 5 i direktivet som domstolen lägger sin huvudsakliga bedömning. De flesta andra argument måste vara förenliga med artikel 5 för att ha någon som helst verkan.

Artikel 5.3: ”För importörer som får produkter levererade till sig från en annan medlemsstat eller som helt delar upp ett parti av sådana produkter gäller att

...

c) de skall, om den behöriga myndigheten kräver detta, anmäla ankomsten av sådana produkter från en annan medlemsstat i den mån detta är nödvändigt för att utföra de kontroller som avses under punkt 1...”

Vid en första anblick undrar man varför den svenska regleringen inte godkändes. Men domstolen bedömer att eftersom artikel 5 är ett undantag från direktivets syfte med att minska kontroller och formaliteter på destinationsorten så skall artikeln tolkas strikt¹¹⁵. Det står i artikel 5.1 att bestämmelsen avser icke-diskriminerande veterinära stickprov. Den svenska regleringens syfte var att effektivt kunna utföra stickprov. Men det nämns även att eftersom alla medlemsstater inte nått upp till samma skydds nivå när det gäller salmonella, kan partier från anläggningar som erfarenhetsmässigt inte lever upp till nivåerna också kontrolleras¹¹⁶. Alltså innebär regleringen mer än stickprov.

Sveriges agerande kan närmast ses som en form av protektionism. I det här fallet var det inte för att skydda en äldre nationell lagstiftning, utan för att skydda ett ”tillstånd” som byggts upp under många år. Inför utsikten att salmonellaläget i Sverige riskerade att förändras åt det sämre hållet, skapades en reglering för att försöka hindra just det. Men misstolkades direktivet medvetet för att kunna införa regleringen eller var misstolkningen ”ärlig”?

Artikel 5 i direktivet må ge en möjlighet att göra en tolkning om att föransmälningen är i enlighet med direktivet. Men det finns knappast en möjlighet till en tolkning om att ”punktmarkering” av vissa aktörer för stickprov, är förenligt med direktivet. Det verkar som att salmonellasituationen hos andra medlemsstater skapat en frustration i

¹¹⁴ Mål 111/03, p. 51-53, 62-63 och 66-67.

¹¹⁵ Mål C-111/03, p. 54.

¹¹⁶ Svar på motiverat yttrande: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 22 februari 2002, s. 4.

Sverige. Det kan sedan ha lett till en medveten misstolkning av artikel 5 för att kunna införa ett fungerande system. Att andra medlemsstaters eventuella fördragsbrott inte berättigar ett eget fördragsbrott i syfte att rätta till situationen, bör Sverige ha varit väl medvetna om, då det är en väl etablerad rättspraxis i EG-domstolen.

4.2.3 C-368/00 Badvatten

Direktiv 76/160/EEG om badvatten tillkom för att skydda miljön och människors hälsa genom att minska föroreningarna av badvatten. Sverige lämnade in rapporter till kommissionen om genomförandet av direktivet och utifrån den informationen gav kommissionen Sverige en formell underrättelse den 28 juli 1999. Enligt kommissionen brast Sveriges efterlevnad av direktivet på två punkter, dels artikel 4.1 och dels artikel 6.1.

Artikel 4.1 stadgar att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att kvalitén på badvatten skall överensstämma med direktivets gränsvärden. Dock har medlemsstaterna tio år på sig efter det att direktivet anmäldes. Kommissionen är bekymrad över att ingen förbättring hade gjorts, trots att Sverige hade varit medlemsstat i fyra år vid det här laget. Eftersom inget verkar ha hänt ansåg kommissionen att Sverige brustit i sin skyldighet att vidta alla nödvändiga åtgärder enligt artikel 4.1 i direktivet.¹¹⁷

Artikel 6.1 stadgar att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna skall utföra provtagningar av badvattnet. Frekvensen av de här provtagningarna får inte understiga de provtagningsfrekvenser som anges i en bilaga till direktivet. Sverige hade inte nått upp till den här lägsta provtagningsfrekvensen vilket innebär att kontrollen vid vissa svenska badplatser varit otillräcklig och det strider mot direktivets syfte. Eftersom Sverige inte lever upp till kravet på lägsta provtagningsfrekvens efterlevs inte direktivets artikel 6.1.¹¹⁸

Sverige svarar på kritiken med att låta meddela att ett handlingsprogram skall utarbetas för att komma till rätta med bristerna. Då framför allt hur provtagningen skall utföras för att nå upp till direktivets mål. Sverige försvarar sig dock med att säga att det svenska badvattnet är generellt sett mycket bra. Problemet är hur man skall visa detta. Direktivets bestämmelser om provtagning anses inte vara anpassat till skandinaviska förhållanden. Direktivet krävde att tre fysikalisk-kemiska parametrar, mineraloljor, ytaktiva ämnen och fenol, skulle analyseras. Dessa tre är och var mycket ovanliga i svenska vatten. Det kanske var relevant för medlemsstaterna 1975 då direktivet antogs men för Sverige 1995 kändes direktivet antagligen obsolet. Det är den främsta orsaken till den bristfälliga provtagningen. Därför hoppades Sverige på att ett nytt direktiv om badvatten, som då var under utarbetande hos kommissionen, skulle ta bättre hänsyn till svenska förhållanden.¹¹⁹

¹¹⁷ Motiverat yttrande: SG(2000) D/100855, p. 12-18.

¹¹⁸ Motiverat yttrande: SG(2000) D/100855, p. 19-25.

¹¹⁹ Svar på formella underrättelsen: EUM1999/2532/R.

I rättegången medger Sverige att ett åsidosättande av artikel 4.1 och 6.1 har gjorts. Vilket ledde till att Sverige blev dömt för fördragsbrott.¹²⁰

Men ärendet slutar inte här. Nio månader efter det att domen fallit skickade kommissionen en förfrågan till Sverige om vilka åtgärder som vidtagits för att följa domen. Då inget svar kom, inte heller efter en påminnelse, utfärdade kommissionen en ny formell underrättelse i december 2002 för att få Sverige att följa direktivet¹²¹. Sverige svarade då med uppgifter om hur kvalitén på badvatten var och vilka åtgärder som vidtagits vilket gillades av kommissionen.¹²²

4.2.3.1 Analys av C-368/00

Vad berodde egentligen den svenska underlåtenheten på? Det verkar som om inledande feltolkningar av vissa begrepp, såsom vad som anses vara en badplats och vad som skulle anses som badsäsong ledde till en för stor arbetsbörda. Det i sin tur kan ha lett till en selektivare provtagning än vad direktivet tillät.

Det var Naturvårdsverket som utarbetade och förmedlade kraven från direktivet till kommunerna. I föreskrifterna definierade Naturvårdsverket begrepp på samma sätt som i direktivet. Problemet var att det inte uttryckligen specificerades i direktivet vad som skulle avses med badplats, badvatten och badsäsong. Vid minst 75-100 badande per dag i genomsnitt under en badsäsong skulle badet klassas som ett strandbad där EU:s badvattendirektiv skulle gälla. Eftersom kommunerna inte hade någon statistik över antalet badande och att badsäsongen i Sverige varierar kraftigt år från år ledde det till att många bad, där minst 75-100 personer badade när förhållandena var som bäst, ansågs omfattas av direktivet. En bidragande faktor till tolkningsproblematiken var antagligen att den äldre synen på vad som ansågs vara en badplats inte stämde överens med den nya.¹²³

Det förelåg inget problem med förmågan att juridisk implementera direktivet, så fort som kritik riktades mot Sverige fick Naturvårdsverket uppdraget att rätta till vissa av bristerna. Likaså verkar kontrollen över statsförvaltningen inte ha påverkat problemet. Den administrativa kapaciteten verkar dock ha varit ett problem, inte inom statsförvaltningen men inom den kommunala förvaltningen. Det är en direkt konsekvens av de feltolkningar av vissa begrepp som gjordes. Det verkar som om den kommunala förvaltningen utförde provtagningar efter egna kriterier. Om det varit god vattenkvalitet tidigare år har inte lika många prover tagits.¹²⁴

Eftersom det administrativa trycket ökade på kommunerna genom badvattendirektivets krav på att badvattnets kvalitet skulle klassificeras och undersökningar och analyser skulle utföras. Det fanns dessutom en hel del krav om hur allmänheten skulle informeras. Därigenom blev det svårt för

¹²⁰ Mål C-368/00, p. 16-18.

¹²¹ Formell underrättelse: SG(2002) D/221034.

¹²² Svar på formell underrättelse: EUM2002/1382/R.

¹²³ Webbälla B.

¹²⁴ Svar på formella underrättelsen: EUM1999/2532/R, s. 4.

kommuner att uppfylla alla de här kraven, framför allt de mindre kommunerna fick problem.¹²⁵

Huruvida direktivets bestämmelser förmedlades dåligt till den kommunala förvaltningen eller om de ansåg att det tidigare systemet var bättre och därför inte var så nogräknade med direktivets krav är svårt att säga. Det som kan konstateras är att provtagningar av badvattnet skett under lång tid i Sverige, även innan EU-inträdet. Det kan ha lett till att direktivets bestämmelser nonchalerats i viss mån till förmån för det inhemska systemet. Framför allt när direktivets bestämmelser uppställde krav som var svåra att tillgodose för den kommunala förvaltningen p.g.a. brist på personella och ekonomiska resurser.¹²⁶

Sverige försvarar sig med det huvudsakliga argument, att systemet inte är gjort för skandinaviska förhållanden. Med ett system anpassat till de svenska förhållandena skulle en rättvis bild av Sveriges badvatten kunna förmedlas. För det svenska badvattnet är bra, t.o.m. mycket bra, enligt Sverige¹²⁷. Frågan är hur man skall bedöma ett sådant argument, som trotsighet, en avart till ”opposition through the backdoor”? Eller att det faktiskt förelåg sådana skillnader i de skandinaviska förhållandena kontra de kontinentaleuropeiska förhållandena att argumentet inte har någon trotsighet i sig. Utan bara uttrycker en frustration av att vara tvungen att kämpa för att lyckas nå upp till miniminivån i direktivet.

¹²⁵ Webbkälla A. s. 33.

¹²⁶ Webbkälla A. s. 33.

¹²⁷ Svar på formella underrättelsen: EUM1999/2532/R, s. 2.

4.3 Tabell för idealtyp med rättsfall

Rättsfall	C-156/06	C-287/04	C-91/04	C-201/03	C-206/05	C-111/03	C-368/00
Faktorer							
Att förstå							
1: Fri från vagheter/motstridigheter		X		X	X	X	X
2: Hela förv. måste tolka på samma sätt							
Att kunna							
3: Förmåga att jur. impl. en överenskom. best.							
4: Reg:s kontroll över den nat. förv.							
5: Den adm. kapaciteten i statsförv.	X		X	X			X
6: Ekonomisk kapacitet							
7: Det svenska lagstiftningssystemet	X		X				
Att vilja							
Förvaltningsnivån:							
8: Den adm. efterlevnadskulturen							
Den politiska nivån:							
9: Avsaknad av protektionism		X			X	X	
10: Avsaknad av fripassagerarproblem							
11: Avsaknad av "opposition through the backdoor"				X			X

5 Analys

Analysen är uppdelad i tre delar, varje del baserar sig på föregående del. Tanken är att ta analysen från de konkreta rättsfallen till en något ”högre” nivå. Den första delen har redan redovisats. Det var den individuella analysen av rättsfallen i kapitel 4. Under det här kapitlet skall de två resterande analysdelarna redogöras för. Först kommer en sammanfattande analys att presenteras som tar fasta på de faktorer i idealtypen som hänvisats flitigast till i rättsfallsanalysen. Därefter kommer den avslutande diskussionen som syftar till att diskutera några övergripande problemställningar som studien gett upphov till.

5.1 Sammanfattande analys

Vilka är då anledningarna till att Sverige inte implementerade direktiven i de aktuella rättsfallen? Det finns flera olika faktorer som kan ha påverkat varje fördragsbrott. Fem förklaringsfaktorer från idealtypen är representerade i studien¹²⁸. Fyra av dem förekommer två gånger eller fler och likaså förekommer minst två faktorer per rättsfall. Dock är det oftast alternativa förklaringar till varje rättsfall. Samtliga förklaringsfaktorer som är tillämpliga på ett rättsfall skall alltså inte nödvändigtvis ses som tillämpliga samtidigt.

De här fem faktorerna ger en möjlig förklaring till frågan varför Sverige inte lyckades implementera de sju aktuella direktiven.

Den faktor som flest rättsfall passerat in på är vagheter eller motstridigheter¹²⁹. En självklar faktor när det gäller implementeringsproblem eftersom en inledande feltolkning lätt saboterar hela genomförandeprocessen. Men också en faktor som det kan vara lätt att ta till vid ett eventuellt försvar för att dölja andra skäl, exempelvis protektionism. C-287/04 om arbetstidens förläggning är ett bra exempel på det. Rättsfallet har en relativt svag grund för faktorn vagheter/motstridigheter och det är inte någon större del av Sveriges försvar. Men tolkningsproblemet verkar mest användas för att dölja, alternativt stödja, den protektionism det svenska försvaret verkar vara uppbyggt runt.

Faktorn vagheter/motstridigheter är tacksam att skylla på då det är en kategori där det mesta passar in. Det är antagligen mer fördelaktigt för en medlemsstat att medvetet feltolka ett direktiv än att öppet visa ”opposition through the backdoor”, då det troligen skulle inverka negativt på medlemsstatens renommé. Men det kan inte enbart ses som en lättvindig faktor att peka på. I tre av rättsfallen¹³⁰ får man bedöma att vagheter/motstridigheter i allra högsta grad kan ha spelat en väsentlig roll för uppkomsten av fördragsbrotten. I exempelvis C-368/00 om badvatten är

¹²⁸ Se tabellen i kapitel 3.5.

¹²⁹ Mål C-368/00, C-111/03, C-201/03, C-287/04 och C-206/05.

¹³⁰ Mål C-368/00, C-201/03 och C-206/05.

det mycket troligt att vagheter angående tolkningen om vad som skulle anses vara badsåsong och badplats, möjliggjorde uppkomsten av fördragsbrottet.

Men man skall komma ihåg att det är lätt att hävda en tolkning som stämmer bättre överens med nationella intressen än med gemenskapens. Eftersom enhetlighet i utövandet av gemenskapens bestämmelser är så pass viktigt måste dock medlemsstaterna ”ha på fötterna” för att göra en egen tolkning. I alla fall om de hoppas övertyga domstolen.

En möjlig förekomst av protektionism finns i tre fall, samtliga har också en möjlig förekomst av vagheter/motstridigheter. Det är naturligt att vagheter/motstridigheter förekommer i direktiv där medlemsstaten agerar protektionistiskt. Som nämnts tidigare kan vagheter/motstridigheter användas för att dölja eller stödja protektionism. Men om feltolkningarna inte är till för att stödja eller dölja protektionismen utan i själva verket är ärliga, då är protektionismen ett uttryck för korrekt agerande. Om fallet är sådant kan man diskutera om det fortfarande är att betrakta som protektionism när en stat väljer den lösning den anser lämpligast? Därför är det svårt att avgöra när det är frågan om ett protektionistiskt agerande och när det är frågan om att direktivet de facto är behäftat med vagheter/motstridigheter.

En faktor som ligger protektionismen nära är ”opposition through the backdoor” genom att de båda faktorerna enbart uppkommer genom vilja. Det är en faktor med klara drag av trotsighet som i studien har uppkommit vid två tillfällen. I det ena fallet, C-368/00 om badvatten, finns det svaga indikationer på att det föreligger, men i C-201/03 om spillolja är indikationerna starka på att det påverkade uppkomsten av fördragsbrottet. I C-201/03 hade Sverige inte haft något att säga till om vid skapandet av direktivet eftersom det hade antagits tjugo år innan Sverige blev medlem. Direktivet var inte längre helt aktuellt då det rörde ett område som gjort stora framsteg de senaste decennierna. Det ledde till att ett motstånd till att införa direktivet kan ha funnits, men det var inte baserat på protektionistiska argument. Man försökte inte skydda ett inhemskt system, utan man ville inte implementera ett direktiv som snart är obsolet.

En faktor som kan ha påverkat fyra av rättsfallen är den administrativa kapaciteten i statsförvaltningen. I ett av de fyra fallen var det dock inte statsförvaltningen utan den kommunala förvaltningen. I just det rättsfallet, C-368/00 om badvatten, skulle fler resurser ha gjort en reell skillnad. Inte p.g.a. att de kommunala förvaltningarna hade för få resurser inledningsvis, utan för att felaktiga tolkningar av vissa av direktivets begrepp ledde till en arbetsbörda som ingen kunnat förutse. I de övriga tre fallen är det svårt att klarlägga att mer resurser hade resulterat i att fördragsbrotten inte uppkommit. I de aktuella rättsfallen försvarar sig Sverige med att implementeringsarbetet visat sig vara komplext och att det därför tar tid. Lösningen på det problemet är inte nödvändigtvis mer resurser utan kan även vara att påbörja implementeringen tidigare. Just det har domstolen sagt i två av rättsfallen.

Mål C-91/04 om upphovsrätt och C-156/06 om konglomeratdirektivet har det ovan sagda gemensamt. De är också de två fall där det svenska lagstiftningssystemet kan ha påverkat fördragsbrottets uppkomst. När det

gäller det svenska lagstiftningssystemet, som är en faktor i idealtypen, är det svårt att styrka någon uttrycklig kritik mot den. Sådan kritik är antagligen inte möjlig för någon av EU:s institutioner att öppna sig. Det är därför nödvändigt att läsa mellan raderna, med alla svårigheter det innebär, i kommissionens dokument och domstolens domar. Det finns indikationer på viss kritik från kommissionens och domstolens håll mot det svenska lagstiftningssystemet. Citatet från det motiverade yttrandet i mål C-91/04 i kapitel 5.1.3.1 och liknade utsagor i material för C-156/06 ger indikationer på viss kritik. Kanske inte nödvändigtvis kritik av det svenska lagstiftningssystemet som sådant, men kritik mot att systemet sätts igång för sent i vissa fall. Lagstiftaren måste vara medveten om att vissa direktivs implementering påbörjas för sent för att ha någon rimlig chans att hinna innan fristen gått ut.

Av de tre kategorierna av faktorer, att förstå, att kunna och att vilja, är det inga direkta problem med att kunna för Sverige. Nog är den administrativa kapaciteten i statsförvaltningen representerad i studien, men den är svår att styrka. Likaså är det med det svenska lagstiftningssystemet. Det verkar som om systemet blir ett problem först när implementeringen sätts igång sent. Men i den absoluta majoriteten av fall sätts systemet igång i tid och blir aldrig ett problem.

Kategorin att förstå är välrepresenterad i studien, men som tidigare diskuterats är det tveksamt om det beror på en genuin oförståelse. Det verkar mer troligt att det beror på att det är en kategori som det är lätt att skylla på för att dölja protektionism, alternativt underbygga detsamma. Kategorin att förstå hör därför ihop med kategorin att vilja. Det är i den sistnämnda kategorin som Sveriges största implementeringsproblem finns, det medvetna motståndet. Antingen genom protektionism eller genom ”opposition through the backdoor”. Förutsatt att den svenska förvaltningen inte har svårt att förstå direktiven, visar studien på att Sverige vanligtvis hamnar i EG-domstolen för att de har valt det.

Idealtypen är sammansatt av elva förklaringsfaktorer men enbart fem har blivit representerade i analysen. Vissa av de icke-representerade faktorerna var det från början föga troligt att de skulle bli aktuella i studien. Vissa av dem p.g.a. svårigheten att styrka en sådan förklaringsfaktor. Ett exempel på en sådan faktor är administrativ efterlevnadskultur, om bristen på det skulle ha lett till ett fördragsbrott skulle antagligen faktorn vagheter/motstridigheter i direktivet ha dolt problem med den administrativa efterlevnadskulturen.

Andra faktorer var inte särskilt tillämpliga på Sverige. Exempelvis faktorn om regeringens kontroll över den nationella förvaltningen. Sverige tillhör en grupp av små, laglydiga stater inom den nordligare delen av EU som trots en viss skepticism mot EU inte låter det påverka implementeringen av direktiv¹³¹. Risken att den svenska förvaltningen skulle sabotera de politiska beslutsfattarnas arbete är inte överhängande.

Vad är då förvaltningens roll i implementeringsproblematiken för att återknyta till implementeringsteorin i kapitel 3? Uppför sig den svenska förvaltningen som ett lydigt verktyg åt beslutsfattarna eller som en grupp

¹³¹ Tallberg, J, (2002a) s. 69.

tjänstemän som utnyttjar sitt fria skön på ett sådant sätt att det påverkar implementeringsprocessen? Alla uppgifter från studien tyder på att den svenska förvaltningen är lojal mot de uppgifter den får och någon sabotageanda har inte kunnat skönjas. Det fria skönet må påverka styrningen av närbyråkrater men implementering av direktiv sköts normalt sett på central nivå där det fria skönet inte är lika tydligt förekommande.

5.2 Avslutande diskussion

I det här kapitlet skall frågeställningar som studien gett upphov till diskuteras.

5.2.1 Medvetet motstånd

Under arbetet med rättsfallsstudien visade det sig att protektionism och ”opposition through the backdoor” var vanligt förekommande förklaringsfaktorer. Det är intressant av flera olika skäl, både för att det rör sig om en medveten handling mot lojalitetsplikten och att det visat sig så pass omfattande i studien. Att dessa två faktorer förekommer i studien visar på en trotsighet från svensk sida som kan motiveras på flera sätt. T.ex. för att det stundtals är den enda utvägen för att markera sitt motstånd till ett direktivs bestämmelser, så är fallet i C-201/03 om spillolja. I det fallet var Sverige inte medlem under beslutsprocessen och när Sverige skulle implementera dem var reglerna på god väg att bli obsoleta. Men trotsigheten kan även motiveras med att direktivets bestämmelser är sämre än de som redan föreligger i medlemsstaten.

Att medvetna handlingar av motstånd ger en potentiell förklaring till hela fem av sju rättsfall visar på att det är ett problem värt att uppmärksamma. Att det rör sig om medvetna handlingar gör problemet svårare att komma åt. Ett kapacitetsproblem eller tolkningsproblem är hanterbart då det normalt avhjälpas av konkreta åtgärder som är relativt enkla att identifiera. Men åtgärder för att undvika medvetet motstånd är betydligt svårare att identifiera. Ett medvetet motstånd på nivån i de aktuella rättsfallen är antagligen en övervägd handling. Men eftersom skälen bakom motståndet i en majoritet av fallen är viljan att skydda ett nationellt system eller tillstånd är sannolikheten att undvika det mycket liten.

Frågan är också huruvida det är önskvärt att undvika den här formen av beteende. Det är ett motstånd som uppkommer när medlemsstaten anser att EU:s bestämmelser kan skada deras intressen på något sätt. Det är förvisso ett beteende som går emot lojalitetsplikten, men det är inte i syfte att ge den specifika medlemsstaten en fördelaktigare ställning än någon annan medlemsstat.

Det är kanske ett önskvärt beteende som visar att politiska strider med EU tas när Sverige anser att direktivs regler får effekter som inte är av godo.

5.2.2 Det svenska lagstiftningssystemet

Att någon uttrycklig kritik skulle ha framkommit mot det svenska lagstiftningssystemet från någon av EU:s institutioner var från början osannolikt. Då medlemsstater har rätten att implementera direktivs bestämmelser på det sätt som de anser lämpligt, skulle en sådan kritik ha verkat negativt på relationerna dem emellan.

Men lagstiftningssystemet är ändå intressant som förklaringsfaktor till varför Sverige inte implementerade de i studien aktuella direktiven i tid. Tanken på att det skulle vara systemet i sig som inte klarade av implementering resulterar i att systemets svagheter borde studeras. Systemets svagheter består i huvudsak av dess omfattande natur vilket leder till att processen tar lång tid. Men det verkar inte vara ett problem normalt sett utan ett resultat av att systemet sätts igång för sent.

Varför vissa direktivs genomförandeprocess påbörjas för sent kan vi bara spekulera i, eftersom det går utanför uppsatsens område. Men det skulle kunna bero på den ”byråkratiska slöheten” som Danielsson hänvisade till 2004. Det skulle även kunna bero på kapacitetsproblem, systemet kan vara överbelastat och ibland inte hinna med.

Om det beror på kapacitetsproblem betyder det att lagstiftningssystemet intimt hänger samman med den administrativa kapaciteten inom statsförvaltningen. Om så skulle vara fallet innebär det att problemet med lagstiftningssystemet kanske bara är ett administrativt kapacitetsproblem inom statsförvaltningen.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att lagstiftningssystemet leder till att genomförandeprocessen tar tid, men att det under normala förhållanden inte utgör ett problem. Dock kan en framtida ökning av direktiv förvandla det till ett stort problem. Men det problemet skulle antagligen vara ett administrativt kapacitetsproblem och inte uttryckligen ett problem med systemet.

5.2.3 Juridikens politisering och politikens juridifiering

Många av rättsfallen rör frågor som innan EU-inträdet låg under regeringens och riksdagens ansvarsområden. Att det idag istället ligger på en domstol är en väsentlig förändring, men den generella trenden är att politiken juridifieras samtidigt som juridiken politiseras. Situationen är långt ifrån oproblematiserad då en juridisk värdering av en fråga skiljer sig markant från en politisk värdering. Om man gör en juridisk värdering av exempelvis mål C-111/03, där Sverige inte ville införa direktivets bestämmelser p.g.a. av att det skulle kunna hota det framgångsrika arbetet mot salmonella i Sverige. Vid den juridiska värderingen resonerade domstolen enbart i termer om huruvida direktivets bestämmelser kunde anses vara uppfyllda eller inte. Det är givetvis vad en domstol skall göra, en juridisk värdering rör sig inom vissa givna ramar. En politisk värdering har fördelen av att kunna röra sig utanför dessa ramar och ta in andra faktorer i sin värdering.

Juridikens politisering hör samman med den maktställning som EG-domstolen har. Domstolen har delvis själv skapat sig en stark maktställning och har vid sin tolkning av EG-fördraget ofta stärkt de överstatliga dragen och påverkat integrationen på ett sådant sätt att den fördjupats. Det har gett upphov till att man talar om ”den tysta revolutionen”¹³².

EG-domstolen är inget politiskt organ och det är kanske just därför som dess ställning är möjlig. Trots att domstolen inte är ett politiskt organ dömer den i ärenden som det tidigare var upp till medlemsstaternas politiska institutioner att lösa. Domstolen dömer utifrån sin juridiska kompetens men skapar ändå politiska efterverkningar. Därför är det av vikt att diskutera vilka frågor som skall ligga på EG-domstolens bord. Framförallt eftersom den nuvarande ordningen verkar anses oproblematisk och fullt ut accepterad. Med det inte sagt att den tidigare ordningen var att föredra, utan bara att EG-domstolens ramar bör diskuteras.

¹³² Johansson, K.M. (2002), s. 81.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Bergström, Göran; Boréus, Kristina, 2005, *Idé- och ideologianalys*. s.149-180 i Bergström, Göran; Boréus, Kristina (red.) *Textens mening och makt*. andra upplagan, Studentlitteratur, Lund.

Johansson, Karl Magnus, 2002, *Sverige i EU:s institutioner*. s. 76-94 i Johansson, Karl Magnus (red.) *Sverige i EU*. Andra upplagan, SNS Förlag, Angered.

Lundquist, Lennart, 1987, *Implementation steering*. Studentlitteratur, Lund.

Lundquist, Lennart, 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund.

Lundquist, Lennart, 1993, *Det vetenskapliga studiet av politik*. Studentlitteratur, Lund.

Melin, Mats; Schäder, Göran, 2004, *EU:s konstitution: maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Sjätte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm.

Sannerstedt, Anders, 2003, *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken* s. 18–48 i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*. Tredje upplagan, SNS Förlag, Angered.

Shapiro, Martin, 1999, *Implementation, discretion and rules* s. 27-34 i Vervaele, John (red.), *Compliance and enforcement of European community law*. Kluwer law international, Haag (Nederländerna).

Tallberg, Jonas, 1999, *Making states comply*. Studentlitteratur, Lund.

Tallberg, Jonas, 2002a, *Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk* s. 55-73 i Johansson, Karl Magnus (red.), *Sverige i EU*. Andra upplagan, SNS Förlag, Angered.

Wiklund, Ola, 1997, *EG-domstolens tolkningsutrymme*. Juristförlaget, Stockholm.

Tidskriftsartiklar

Falkner, Gerda; Hartlapp, Miriam; Leiber, Simone; Treib, Oliver, 2004, *Non-compliance with EU directives in the member states : opposition through the backdoor?* West European Politics 2004(27): 3 s. 452-473.

Herre, Johnny, 2003, *Implementering av EG-direktiv*. Svensk juristtidning 2003:4 s. 438-443.

Tallberg, Jonas, 1998, *Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk*. Statsvetenskaplig tidskrift 1998 s. 369-389.

Tallberg, Jonas, 2002b, *Paths to compliance: Enforcement, management and the European Union*. International organization 2002b(56):3 s. 609-643.

Wennergren, Bertil, 1984, *Förvaltningens fria skön*. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1984 s. 378-392.

Direktiv

Rådets direktiv 75/439/EEG av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, i dess lydelse enligt rådets direktiv 87/101/EEG av den 22 december 1981.

Rådets direktiv 76/160/EEG av den 8 december 1975 om kvalitén på badvatten.

Rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden.

Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar.

Rådets direktiv 90/427/EEG av den 26 juni 1990 om avelsmässiga och genealogiska villkor för handeln med hästdjur inom gemenskapen.

Rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationsområdet.

Rådets direktiv 2002/87/EG av den 16 december 2002 om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat.

Övrigt offentligt tryck

Betänkande 2005/06:FiU22
Finansiella konglomerat.

Ds 2003:35
Upphovsrätten i informationssamhället – genomförande av direktiv 2001/29/EG, m.m.

Proposition 2004/05:110
Upphovsrätten i informationssamhället – genomförande av direktiv 2001/29/EG, m.m.

Proposition 2005/06:45
Finansiella konglomerat.

Webbkällor

Webbkälla A:
Friberg, Stina; Östbye, Monica Koel. *Sverige och implementeringen av EU-direktiv*. Södertörns högskola, 2006.
Tillgängligt 2007-08-20: <http://www.diva-portal.org/sh/abstract.xsql?dbid=734>.

Webbkälla B:
Sveriges Kommuner och Landsting (2006), *Kommuner följer badvattendirektivet*. Stockholm. Tillgängligt 2007-08-20:
<http://www.skl.se/artikel.asp?C=361&A=22137>.

Webbkälla C:
Statistik från Europeiska kommissionen angående implementering av direktiv. Tillgängligt 2007-08-20:
http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/mne_country_20070703_en.pdf

Webbkälla D:
Tillgängligt 2007-08-20:
http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/mne_country_20050711_en.pdf.

Webbkälla E:
Artikel av Fröstberg, Anette. *Sverige struntar i EU-reglerna*, Pointlex 2004-05-06. Tillgänglig 2007-08-20:
http://www.pointlex.se.ludwig.lub.lu.se/pub/standard.asp?art_id=67551&iM=2.

Bakgrundsmaterial till studien

C-156/06

Domstolens dom (femte avdelningen) den 23 november 2006.
Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige.
Motiverat yttrande: **SG-Greffe(2005) D/203458** av den 5 juli 2005.
Svar på motiverat yttrande: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 12 september 2005.

C-206/05

Domstolens dom (fjärde avdelningen) den 26 oktober 2006.
Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige.
Formell underrättelse: **SG(2002)D/220641** av den 18 juli 2002.
Svar på formell underrättelse: **Jo2002/2000/RS** av den 17 september 2002.
Motiverat yttrande: **SG(2003)D/231028** av den 25 juli 2003.
Svar på motiverat yttrandet: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 22 september 2003.

C-91/04

Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 18 november 2004.
Europeiska gemenskapernas kommission mot Kungariket Sverige.
Formell underrättelse: **SG(2003) D/220029** av den 23 januari 2003.
Svar på formell underrättelse: **UD2003/15479** av den 17 mars 2003.
Motiverat yttrande: **SG(2003)D/ 230607** av den 11 juli 2003.
Svar på motiverat yttrande: **UD2003/47215** av den 1 september 2003.

C-287/04

Domstolens dom (sjätte avdelningen) den 26 maj 2005.
Europeiska gemenskapernas kommission mot Kungariket Sverige.
Formell underrättelse: **SG(2002)D/220175** av den 22 mars 2002.
Svar på formell underrättelse: **EUN2002/873/ARM** av den 1 maj 2002.
Motiverat yttrande: **SG(2003)D/230714** av den 11 juli 2003.
Svar på motiverat yttrande: **SG(2003)A/8711** av den 10 september 2003.

C-111/03

Domstolens dom (andra avdelningen) den 20 oktober 2005.
Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige.
Motiverat yttrande: **SG(2001)D/260574** av den 21 december 2001.
Svar på motiverat yttrande: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 22 februari 2002.

C-201/03

Domstolens dom (femte avdelningen) den 30 mars 2004.
Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige.
Formell underrättelse: **SG(2001) D/287496** av den 9 april 2001.
Svar på formell underrättelse: **EUM2001/704/R** av den 5 juni 2001, utfärdat av Miljödepartementet.
Motiverat yttrande: **SG(2002) D/220209** av den 21 mars 2002.

Svar på motiverat yttrande: Utfärdat av Utrikesdepartementet den 14 maj 2002.

Svenskt svar på kommissionens skrivelse av den 20 juli 2004 (ENV A2/AM/kd D(2004)222391): **M2004/2362/R** av den 22 oktober 2004 (uppföljningsärende).

C-368/00

Domstolens dom (tredje avdelningen) den 14 juni 2001.

Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige.

Svar på formell underrättelse: **EUM1999/2532/R** av den 7 oktober.

Motiverat yttrande: **SG(2000) D/100855** av den 27 januari 2000.

Formell underrättelse (uppföljningsärende): **SG(2002) D/221034** av den 12 december 2002.

Svar på formell underrättelse (uppföljningsärende): **EUM2002/1382/R** av den 15 april 2003.

Rättsfallsförteckning

Övriga rättsfall

C-102/97

Domstolens dom (femte avdelningen) den 9 september 1999.
Europeiska gemenskapernas kommission mot Förbundsrepubliken
Tyskland.

C-104/06

Domstolens dom (åttonde avdelningen) den 18 januari 2007.
Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Sverige.