



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ida Wettervik

Införlivande av direktiv med nationell rätt

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Hans-Heinrich Vogel

EG-rätt

Vårterminen 2001

Innehåll

INNEHÅLL	2
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Inledande kommentarer	5
1.2 Syfte och problemställning	5
1.3 Avgränsning	6
1.4 Metod och material	6
1.5 Disposition	7
2 BAKGRUND	8
2.1 Avsaknad av kapacitet	8
2.2 Avsaknad av vilja	9
3 INFÖRLIVANDE AV DIREKTIV MED NATIONELL RÄTT	10
3.1 Direktiv	10
3.1.1 Införlivande av direktiv med nationell rätt	10
Sveriges införlivande av direktiv	12
Tysklands införlivande av direktiv	13
4 FÖRDRAGSBROTTSFÖRFARANDET	15
4.1 Efterlevnad av EG-rätten	15
4.2 Reglerna och deras funktion	15
4.3 Förfarande	17
4.3.1 Informellt förfarande	17
4.3.2 Formellt förfarande	17
Formellt yttrande	17
Motiverat yttrande	18
4.3.3 Fördragsbrottstalan	18
4.4 Särskilda procedurer vid fördragsbrott	19

5	KRAV PÅ FORMEN FÖR ETT KORREKT INFÖRLIVANDE AV DIREKTIV MED NATIONELL RÄTT	20
5.1	Förvaltningsföreskrifter	20
5.2	Förvaltningspraxis	23
5.3	Frivilliga åtaganden	27
5.4	Förarbeten	27
5.5	Kollektivavtal	28
5.6	Domstolspraxis	30
5.7	Bestämmelser med direkt effekt	31
6	KRAV PÅ INNEHÅLLET FÖR ETT KORREKT INFÖRLIVANDE AV DIREKTIV MED NATIONELL RÄTT	33
6.1	Generalklausuler	33
6.2	Precision och klarhet	35
7	FÖRSÖK ATT URSÄKTA ETT FÖRDRAGSBROTT	37
7.1	Interna förhållanden	37
7.2	Tolkningsproblem	39
7.3	Talans särskilda art	40
7.4	Övriga invändningar	42
7.4.1	Särskilda händelser	42
7.4.2	Statligt stöd	43
7.5	Kommentar: Vad är en godtagbar invändning?	44
8	TRE SVENSKA ÄRENDEN RÖRANDE INFÖRLIVANDE AV DIREKTIV	47
8.1	Oskäligen avtalsvillkor i konsumentavtal.	47
8.1.1	Bakgrund	47
8.1.2	Kommissionens ståndpunkt	48
8.1.3	Sveriges ståndpunkt	49
8.1.4	Kommentar	50
8.2	Kvalitet på badvatten	52
8.2.1	Bakgrund	52
8.2.2	Kommissionens ståndpunkt	52
8.2.3	Sveriges ståndpunkt	53
8.2.4	Generaladvokatens yttrande	53
8.2.5	Kommentar	54

8.3	Avfallsplaner	54
8.3.1	Bakgrund	54
8.3.2	Kommissionens ståndpunkt	55
8.3.3	Sveriges ståndpunkt	55
8.3.4	Kommentar	56
9	AVSLUTANDE KOMMENTAR	57
	LITTERATURFÖRTECKNING	59
	Litteratur	59
	Periodica	60
	Svenskt offentligt tryck	60
	EG-rätt	60
	Primärrätt	60
	Sekundärrätt	60
	Dokument från kommissionen	63
	Övrigt	63
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	64
	Ej avgjorda ärenden	65
	Motiverat yttrande	65

SAMMANFATTNING

Ett medlemskap i den Europeiska unionen medför en skyldighet att genomföra och tillämpa EG-rätten. Kommissionen har fått i uppgift att säkerställa att bestämmelserna i den primära och sekundära gemenskapsrätten följs. För att kunna fullgöra denna uppgift på ett effektivt sätt har den i EG-fördraget getts möjlighet att föra fördragsbrottsalan mot medlemsstaterna. Innan talan väcks skall kommissionen ha avgett en formell underrättelse och ett motiverat yttrande i ärendet. Under denna fas av förfarandet har medlemsstaten möjligheten att efterkomma kommissionens krav och undvika en stämning.

Varje år anhängiggörs ett stort antal överträdelseärenden vid EG-domstolen. En stor andel av dessa ärenden gäller bristfälliga genomföranden av direktiv. Ett direktiv är enligt artikel 249 EG bindande vad gäller det mål det syftar till att uppfylla, men medlemsstaterna kan själva bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Syftet med uppsatsen är att utreda vad EG-domstolen kräver i sin praxis för ett korrekt införlivande av direktiv. I uppsatsen behandlas också EG-domstolens inställning till ursäktanden av fördragsbrott. Jag har valt att främst behandla ärenden där Tyskland varit part.

EG-domstolen har i sin praxis fastställt att direktiv som huvudregel skall genomföras genom lag eller bindande förvaltningsföreskrifter. Rättskällor som förarbeten, kollektivavtal och praxis har inte godtagits. Inte heller frivilliga åtaganden eller underlåtenhet att genomföra direktiv med hänsyn till att de har direkt effekt har bedömts som tillräckligt. Domstolen har motiverat sin inställning med att enskilda skall kunna informera sig om sina rättigheter och skyldigheter. Genomförandebestämmelserna måste därför publiceras och gå att göra gällande inför nationella domstolar. Domstolen har enbart godtagit ett bristfälligt genomförande om det varit *"helt omöjligt"* för medlemsstat att genomföra ett direktiv.

Sverige har aldrig dömts för fördragsbrott men kommissionen har inlett ett flertal överträdelseärenden mot Sverige. I uppsatsen redogörs för tre aktuella ärenden där kommissionen anser att Sveriges genomförande av direktiv varit bristfälliga. I två av fallen, det ena rör införlivandet av ett direktiv om oskäligen avtalsvillkor i konsumentavtal och det andra införlivandet av ett direktiv om kvalitet av badvatten, är det troligt att Sverige kommer att dömas för fördragsbrott. I ett ärende som gäller genomförandet av tre avfallsdirektiv är det däremot möjligt att Sverige har undvikit en stämning genom att efterkomma kommissionens krav.

Förord

Jag vill passa på att tacka min handledare Hans-Heinrich Vogel som funnits till hands vid behov och kommit med goda råd under arbetets gång.

Ida Wettervik

Hamburg, juni 2001.

Förkortningar

EU	Europeiska unionen
EG	Fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen i dess lydelse <u>efter</u> den 1 maj 1999
EG-fördraget	Fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen i dess lydelse <u>före</u> den 1 maj 1999
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
Kommissionen	Europeiska gemenskapernas kommissionen
Domstolen	Europeiska gemenskapernas domstol
REG	Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt

1 Inledning

1.1 Inledande kommentarer

Samarbetet inom den Europeiska unionen är omfattande. En förutsättning för att samarbetet skall fungera är att medlemsstaterna genomför och tillämpar de gemensamma regler man beslutat tillsammans på europeisk nivå. Kommissionen har därför tilldelats en övervakningsplikt som innefattar att tillse att medlemsstaterna följer gemenskapsrätten. Enligt EG-fördraget kan kommissionen väcka fördragsbrottstalan vid domstolen för att få fastställt att en medlemsstat inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att efterleva EG-rätten.

När jag påbörjade arbetet med min examensuppsats överraskades jag av mängden fördragsbrottsmål som varje år anhängiggörs vid domstolen. De fall som når domstolen utgör bara en bråkdel av antalet överträdelseärenden som inleds av kommissionen varje år. År 1999 inledde kommissionen 1075 överträdelseärenden och av dessa gällde hela 939 införlivanden av direktiv¹. Det var med denna insikt jag valde att lägga tyngdpunkten i min uppsats på införlivanden av direktiv. För att underlätta redogörelsen beslutade jag, efter råd av min handledare, att främst behandla tyska överträdelseärenden för att få fram vad domstolen i sin rättspraxis fordrat för att bedöma ett införlivande med nationell rätt som korrekt samt vilka ursäkter som godtagits för att genomföranden inte skett inom angiven tidsfrist. Sverige har aldrig fällts vid domstolen för fördragsbrott men har flertalet gånger varnats av kommissionen som också i ett par fall väckt talan mot Sverige.

1.2 Syfte och problemställning

Syftet med uppsatsen är att redogöra för betydelsefulla fördragsbrottsärenden, mot i första hand Tyskland, för att utreda vilka krav domstolen uppställer i sin praxis för ett korrekt införlivande av ett gemenskapsdirektiv med nationell rätt. Ett korrekt genomförande omfattar både *formen* och *innehållet*. För att öka förståelsen har jag valt att i ett inledande skede redogöra för, dels vilka orsaker som kan ligga bakom att ett samarbete som ingåtts frivilligt inte efterlevs, dels hur gången i ett överträdelseärende ser ut från den informella fasen till att talan väcks vid domstolen. Kortfattat kommer jag även att redogöra för de gemenskapsrättsliga rättskällorna och då främst direktiv. Jag har vidare behandlat EG-domstolens inställning till de argument som framförs i fördragsbrottsärenden för att ursäkta fördragsbrott. Avslutningsvis kommer de slutsatser jag dragit av behandlingen av de tyska rättsfallen att appliceras på tre aktuella svenska

¹ Sjuttonde årsrapporten om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning – 1999.

överträdelseärenden för en prognos hur domstolen kan komma att bedöma ärendena.

Frågor som kommer att behandlas i uppsatsen är: Vad krävs för ett korrekt införlivande av ett gemenskapsdirektiv med nationell rätt? Kan ett inkorrekt införlivande ursäktas med anledning av bakomliggande orsak? Kan Sverige inom en snar framtid komma att fällas för fördragsbrott?

1.3 Avgränsning

Det finns ett antal olika typer av fördragsbrottsärenden. Jag har valt att behandla införlivande av direktiv som är det vanligaste förekommande fördragsbrottet. Vid två tillfällen kommer jag ändå att redogöra för genomförande av andra EG-rättsliga föreskrifter för att belysa viktiga principer som gäller för införlivande av EG-rätten över lag. Det tål att påpekas att de formella regler jag redogör för i ett inledande skede av uppsatsen är tillämpliga på alla typer av fördragsbrott.

Med anledning av det stora antal fördragsbrottsärenden som har bedömts av domstolen gällande införlivande av direktiv har jag valt att koncentrera mig på fall där Tyskland har varit part för att fastställa vilka krav EG-domstolen ställer på ett korrekt genomförande av direktiv i nationell rätt. Vid ett par tillfällen har jag frångått denna avgränsning med motivering av att det inte funnits något likvärdigt fall där den tyska regeringen varit part. När Tyskland inte är part poängteras detta genom att parterna skrivs ut i den löpande texten.

Sverige har som nämnts i den inledande kommentaren mottagit kritik från kommissionen ett antal gånger med anledning av införlivande av direktiv med svensk rätt. Jag har valt att behandla tre ärenden, varav kommissionen i två fall har väckt talan vid domstolen. Dessa ärenden har jag valt för att de innehåller intressanta frågeställningar.

1.4 Metod och material

I mitt arbete har jag använt mig av litteratur- och rättsfallsstudier. Jag har studerat svensk, engelsk och tysk juridisk litteratur som behandlar fördragsbrott och mer specifikt mitt huvudämne, införlivande av direktiv med nationell rätt. Andra källor som jag använt mig av är offentligt tryck och kommissionsrapporter. För att kunna tillgodogöra mig information om de överträdelseärenden som kommissionen inlett mot Sverige har jag begärt ut offentliga handlingar från Utrikesdepartementet. Vad gäller rättsfallsstudierna har jag studerat ett stort antal gemenskapsrättsliga mål där Tyskland varit part och därefter valt ut de som jag bedömt vara viktiga för min framställning.

Uppsatsen är både deskriptiv och analytisk. De inledande kapitlen som behandlar bakgrund, införlivande av direktiv och fördragsbrottsförfarandet är rent deskriptiva. De kapitel som följer, kapitel 5-8, är analytiska på så sätt att jag själv drar slutsatser av behandlade rättsfall. Vad gäller behandlingen av de svenska överträdelseärendena försöker jag även ge en prognos hur domstolen kan komma att bedöma ärendena.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med deskriptiva kapitel för att underlätta förståelsen och ge läsaren en bakgrund till den aktuella problematiken. Efter ett inledande kapitel behandlas i kapitel två och tre eventuella orsaker till varför medlemsstaterna inte efterlever sina förpliktelser och hur direktiv kan införlivas med nationell rätt. I det efterföljande kapitlet redogörs för fördragsbrottsförfarandet.

I kapitel fem och sex behandlas vad domstolen kräver för att ett direktiv skall anses korrekt införlivat. Under olika rubriker redogörs för vad domstolen antagit för ståndpunkter rörande genomförandereglernas form och innehåll. Varje delkapitel avslutas med en sammanfattande slutsats. I det sjunde kapitlet diskuteras domstolens inställning till medlemsstaternas försök att ursäka ett fördragsbrott.

Den sista delen av uppsatsen, kapitel åtta, omfattar en redogörelse för tre svenska överträdelseärenden. Jag kommer här att med hjälp av de tyska fallen försöka förutspå hur en utgång vid EG-domstolen kan komma att se ut. Uppsatsen avslutas i nionde kapitlet med en avslutande diskussion och kommentar.

2 Bakgrund

Med ett medlemskap i EU följer en skyldighet att på nationell nivå införliva de regler som beslutats på europeisk nivå. Att medlemsstaterna genomför och tillämpar gemenskapsrätten är en förutsättning för att syftet med samarbetet skall uppfyllas. Trots att staterna frivilligt valt att gå med i samarbetet väcker kommissionen talan vid domstolen ett stort antal gånger per år eftersom den anser att medlemsstater inte uppfyllt sina gemenskapsrättsliga skyldigheter. Men hur kommer det sig att medlemsstaterna, trots att de frivilligt gått med i samarbetet, inte följer sina åtaganden? Inom den statsvetenskapliga forskningen anges två orsaker till varför medlemsstaterna begår fördragsbrott. Den första orsaken är att medlemsstaterna helt enkelt inte vill efterleva de regler de medverkat till att införa och den andra orsaken är att kapacitet saknas för att uppfylla avtalade åtaganden².

2.1 Avsaknad av kapacitet

Gemenskapen har en stark lagstiftningskompetens. Till största delen är de föreskrifter som antas inte direkt tillämpliga utan måste genomföras i de interna rättsordningarna. Införlivandet är ingen enkel uppgift för de nationella regeringarna. Ibland måste både juridiska och politiska svårigheter övervinnas³. I vissa fall när införlivande inte sker finns viljan, men det brister p.g.a. otillräcklig förmåga eller kapacitet. Vanligtvis görs en åtskillnad mellan bristande politisk kapacitet och bristande ekonomisk kapacitet. För att politisk kapacitet skall föreligga krävs först och främst att det faktiskt går att juridiskt införliva en överenskommelse. Ofta beror brister i lagstiftningskompetensen på den nationella lagstiftningsprocessen och konstitutionen, t.ex. om regeringen har en svag ställning i lagstiftningsprocessen. Vidare krävs att den nationella förvaltningen kan kontrolleras. Problematiska fall är federala stater eller starkt decentraliserade stater. Slutligen fodras att det finns en administrativ kapacitet, d.v.s. tillräcklig teknisk kunskap, tillräckliga personalresurser och finansiella resurser⁴.

I de flesta fall kräver nya överenskommelser nya resurser eller att resurser från andra ändamål överförs. För att en stat skall kunna uppfylla sådana åtaganden förutsätts att det finns tillräckliga ekonomiska resurser. En stats kapacitet kan skifta över tiden varvid en stat inte klarar att omedelbart efterleva nya överenskommelser utan är i behov av en övergångsperiod.

² Tallberg, Jonas (1998), s. 370.

³ From, Johan, Stava, Peter (1993), s. 60f.

⁴ Tallberg, Jonas (1998), s. 371f.

2.2 Avsaknad av vilja

Enligt grundläggande folkrättsliga regler kan inte en stat tvingas in i ett internationellt samarbete. En intressant fråga är med hänsyn till detta varför en stat bryter mot förpliktelser den frivilligt åtagit sig. Förekommer det att en stat ansluter sig till ett samarbete som inte tillgodoser dess intresse eller varför bryter en stat annars mot ingångna överenskommelser? En orsak till att en stat bryter mot förpliktelser är att en stats intresse kan växla med tiden och inte vara detsamma vid undertecknandet av avtalet som vid införlivandet av avtalet. Vidare finns situationer där en stat kan tjäna på att alla andra parter uppfyller åtagande medan den själv inte gör det. En stat kan också prioritera och välja att lägga de resurser som finns på något annat. Samarbetet inom EU är liksom många internationella samarbeten idag mycket omfattande. En orsak till att en stat inte uppfyller sina åtaganden kan även vara att enbart vissa delar av samarbetet värdesätts⁵.

⁵ Tallberg, Jonas (1998), s. 370f.

3 INFÖRLIVANDE AV DIREKTIV MED NATIONELL RÄTT

3.1 Direktiv

Det finns olika typer av gemenskapsrättslig lagstiftning. Enligt artikel 249 EG är att skilja på förordningar, direktiv och beslut. De viktigaste rättskällorna i EG-rätten är förordningar och direktiv. Artikel 249 EG är inte uttömmande utan det finns även andra rättskällor av betydelse, såsom rättspraxis och allmänna rättsgrundsatser. EU:s organ förfogar utöver de bindande rättskällorna över en rad icke-bindande rättsakter. Exempel på icke-bindande rättsakter är rekommendationer och yttranden som också räknas upp i artikel 249 EG. Icke-bindande rättsakter kan inte grunda individuella rättigheter⁶.

Ett direktiv syftar till att skapa en enhetlig effekt, men inte en likalydande lagstiftning, för att undanröja hinder för att förverkliga gemenskapens mål.⁷ Ett direktiv kan ha vertikal direkt effekt, men inte horisontell direkt effekt som en förordning. Förutsättningarna är att direktivet är klart, precist och ovillkorlig samt att fristen som satts ut för införlivandet gått ut. Enskilda som enligt ett direktiv har tillerkänts vissa rättigheter kan alltså återöppna dessa mot staten inför en nationell domstol, trots att direktivet inte införlivats med nationell rätt. Intill att tiden för införlivandet gått ut har medlemsstaterna rätt att tillämpa nationella regler, även om dessa strider mot direktivet⁸. En medlemsstat som underlåter att genomföra ett direktiv eller genomför ett direktiv på ett felaktigt sätt kan tvingas betala skadestånd till drabbad enskild. Förutsättningarna är att direktivet skyddar enskilds rättigheter, att innehållet av dessa rättigheter går att utläsa ur direktivets bestämmelser samt att det finns en adekvat kausalitet mellan medlemsstats fördragsbrott och den skada som enskild lidit^{9 10}.

3.1.1 Införlivande av direktiv med nationell rätt

Förfarandet med antagandet och införlivandet av direktiv är ett lagstiftningsförfarande i två faser. Den första fasen består av ett beslutsfattande på gemenskapsrättslig nivå angående direktivets innehåll. I den andra fasen skall medlemsstaterna anpassa den nationella lagstiftningen till direktivet. När båda faserna genomförts är direktivet inte bara gällande *för* medlemsstaterna utan även

⁶ Molde Jørgen, Vesterdorf, Bo, Holst-Christensen, Nina, Hagel-Sørensen, Karsten (1992), s. 1839.

⁷ Mörner Nils (1995), s. 75.

⁸ Hagsgård, Anders (1996), s. 60ff.

⁹ Kapeteyn, P.J.G, VerLoren van Themaat, P (1998), s. 565.

¹⁰ Se vidare mål C-6 och 9/90, Frankovich och Bonifaci mot Italien.

i medlemsstaterna. Först på den andra nivån berörs den enskildas rättigheter och skyldigheter om det inte är fråga om direktivbestämmelser som får direkt effekt¹¹. Skyldigheten för medlemsstaterna att införliva ett direktiv statueras ofta i direktivet själv. Därutöver följer skyldigheten av lojalitetsplikten i artikel 10 EG¹². Orsaken till att ett tvådelat lagstiftningsförfarande infördes var bl.a. att medlemsstaterna skulle få behålla ett visst utrymme att fatta egna beslut. Hänsyn skulle tas till de olika rättssystemen inom gemenskapen och syftet var att systemet skulle möjliggöra en anpassning till förhållandena i varje enskild medlemsstat¹³.

Inom gemenskapen är det annorlunda än i folkrättsliga relationer EG-rätten själv som avgör på vilket sätt en EG-regel skall införlivas med nationell rätt. Detta framgår uttryckligen av gemenskapsrätten¹⁴. I enlighet med folkrättens bestämmelser har det dock överlåtits åt medlemsstaterna och deras författningsrätt att avgöra hur EG-reglerna skall göras till en del av den nationella rätten¹⁵. En medlemsstat har teoretiskt sett alltid en handlingsfrihet när det väljer form och tillvägagångssätt för att införliva ett direktiv. Artikel 249 tredje stycket EG har följande lydelse:

”Ett direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilket det är riktat, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.”

Ett direktiv är alltså bindande vad gäller det mål som det syftar till att uppfylla, till skillnad mot förordningar och beslut som är bindande i sin helhet. Medlemsstaterna har vissa val gällande hur direktiv skall genomföras. Artikel 249 tredje styckets lydelse skulle kunna tolkas som om att alla nationella rättskällor får användas för att införliva ett direktiv. Denna tolkning överensstämmer dock inte, vilket kommer att behandlas senare i uppsatsen, med domstolens praxis.

Skillnaden mellan ”resultat” å ena sidan och ”form och tillvägagångssätt” å andra sidan skapar många frågor. Det är endast i förhållande till resultatet som ett direktiv binder medlemsstaterna. Frågan är hur dessa termer skall åtskiljas. Vad går gränsen för ett direktivs bindande kraft? Avsikten med ett direktiv är vanligtvis att harmonisera medlemsstaternas interna lagstiftning. Resultatet kan definieras som en juridisk eller faktisk situation som t.ex. likabehandling av EU-medborgare. För att uppnå resultatet krävs praktiskt taget alltid att nationell lagstiftning antas

¹¹ Rickert, Beate (1997), s. 30.

¹² Artikel 10 EG har följande lydelse: ”Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner.

Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.

De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås”.

¹³ Rickert, Beate (1997), s. 31.

¹⁴ Se artikel 249 EG.

¹⁵ Karnov databas under stycke 2.2.

om gällande sådan inte redan överensstämmer med direktivet. Förhållandet mellan termerna ”resultat” och ”form och tillvägagångssätt” är flytande¹⁶.

Medlemsstaternas valfrihet vid införlivandet inskränks av att rådet och kommissionen själva kan bestämma regelintensiteten i ett direktiv¹⁷. Detaljerade föreskrifter innebär att medlemsstaterna i praktiken inte får något utrymme för att genomföra direktivet utan endast har att överta en ”modellag”¹⁸. Hur långt dessa detaljerade bindande instruktioner får sträcka sig och om medlemsstaterna t.o.m. kan åläggas att införa uniforma bestämmelser beror på om det resultat som skall uppnås kräver detta med hänsyn till det ämnesområde som berörs¹⁹.

Medlemsstaterna kan använda sig av olika metoder för att införliva EG-rätten med den inhemska rätten. Införlivandet av EG-rätten skiljer sig också mycket åt mellan medlemsstaterna. Dessa skillnader kan t.ex. förklaras av att de nationella rättssystemen är uppbyggda på olika sätt, att länderna rättstraditioner skiljer sig åt och att inställningen hos medlemsstaternas förvaltningar växlar²⁰. För att internationella överenskommelser skall bli bindande för myndigheter och enskilda krävs ett normgivningsbeslut av ett behörigt nationellt organ. Detta kan ske genom transformation eller inkorporation²¹. Transformation innebär att en överenskommelse införlivas med nationell rätt genom en lag som tillgodoser bestämmelserna i överenskommelsen. Vid en inkorporation förklaras i en lagstiftningsakt att överenskommelsen skall gälla som nationell lag i sin ursprungliga lydelse²². Utgångspunkten är att bestämmelserna i ett direktiv skall gå att genomföra genom antagande av nya föreskrifter t.ex. i en lag eller genom ett konstaterande att gällande nationell rätt redan uppfyller förpliktelsen. Att direktiv innehåller bestämmelser med direkt effekt kan tala för användning av inkorporationsmetoden. Detta gäller även om direktivet är mycket detaljerat. Vanligtvis genomförs dock direktiv genom transformation. Direktivets ordalydelse kan få betydelse för tolkning av föreskrift varvid det kan vara att föredra att hålla sig till direktivets ordalydelse så mycket som möjligt²³.

Sveriges införlivande av direktiv

I Sverige kan bindande författningar beslutas på tre nivåer: lagar av riksdagen, förordningar av regeringen och föreskrifter av förvaltningsmyndigheter som bemyndigas av regeringen. Den svenska varianten är unik inom EU. Det unika består i att den svenska grundlagen föreskriver att föreskrifter kan beslutas av de ca 100 existerande oberoende förvaltningsmyndigheterna som finns i Sverige²⁴.

¹⁶ Kapeteyn, P.J.G, VerLoren van Themaat, P (1998), s. 327ff.

¹⁷ Rickert, Beate (1997), s. 31f.

¹⁸ Schwarze, Jürgen (2000), s.2090f.

¹⁹ Kapeteyn, P.J.G, VerLoren van Themaat, P (1998), s. 329.

²⁰ Riksdagens revisorers rapport 1997/98:4, s. 37f.

²¹ Karnov databas under stycke 4.1.

²² Riksdagens revisorers rapport 1997/98:4, s. 36.

²³ Karnov databas under stycke 5.2.

²⁴ Eliasson, Dan, Abrahamsson, Olle, Mattson, Dag (1998), s. 212f.

Myndigheterna utformar föreskrifterna på det sätt de själva finner vara bäst. Regeringskansliet utför ingen formell kontroll eller uppföljning av myndigheternas föreskrifter²⁵.

Många direktiv är av sådan karaktär att de kan genomföras på regerings- eller myndighetsnivå²⁶. Bestämmelser i direktiv införlivas i Sverige vanligen genom transformation. Innebörden av detta är att den del av direktivet som enligt den svenska regeringsformen kräver lagform tas in i redan förekommande lagstiftning eller i ny lagstiftning. Andra bestämmelser införlivas genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller av den myndighet som regeringen utser. Arbetet med att införliva direktiv bedrivs som ett vanligt nationellt lagstiftningsärende. I vissa fall tillsätts en utredning med uppgift att föreslå hur direktivet kan införlivas i svensk rätt. Det färdiga förslaget remissbehandlas och utifrån detta utarbetas en proposition som behandlas av riksdagen på sedvanligt sätt. Det är viktigt att påpeka att uttalanden i förarbeten inte auktoritativt kan uttala hur en bestämmelse som härstammar från ett direktiv skall tolkas; i detta fall avseende är det istället EG-domstolen som är behörig²⁷.

Tysklands införlivande av direktiv

Tyskland är en förbundsstat vilket innebär att en funktionsfördelning har skett mellan federala myndigheter och delstatsmyndigheter. Funktionsfördelningen regleras i den tyska grundlagen, Grundgesetz. De federala organen har lagstiftningskompetens i de fall detta uttryckligen föreskrivs i Grundgesetz. Delstaterna har därmed en subsidiär lagstiftningskompetens men även rätt att lagstifta, dels om de federala organen bemyndigat detta, dels inom vissa områden om den federala statsmakten inte utnyttjat sin lagstiftningsmakt. Den federala staten har en mycket omfattande lagstiftningsmakt och federal lagstiftning har alltid företräde framför delstatlig lagstiftning²⁸.

Vid genomförande av direktiv i tysk rätt kan lagstiftningskompetensen vara delad mellan den federala statsmakten och delstaterna. Inom områden där den federala staten har exklusiv lagstiftningskompetens är enbart staten förpliktad att genomföra direktiv. Är däremot kompetensen att lagstifta konkurrerande mellan de federala organen och de delstatliga organen är svaret inte lika självklart. Avgörande i dessa fall är vilken typ av föreskrift som behöver beslutas för att direktivet skall kunna genomföras i tysk rätt. Berörs en federal föreskrift ansvarar staten för genomförandet. Berörs däremot en delstatlig föreskrift torde plikten för genomförandet ligga på delstatlig nivå. I dessa fall har dock staten rätt, men är inte skyldig, att genomföra direktivet. För resterande fall är den federala staten primärt ansvarig²⁹.

²⁵ Riksdagens revisorers rapport 1997/98:4, s. 30.

²⁶ Proposition 1994/95:19, s. 525.

²⁷ Riksdagens revisorers rapport 1997/98:4, s. 29.

²⁸ Schwarze, Jürgen, Becker Ulrich, Pollak, Christiana (1994), s. 47f.

²⁹ Jarass, Hans D (1994), s. 60ff.

Det kan poängteras att den federala statsmakten har rätt att överföra lagstiftningsrätt till EU rörande frågor som egentligen faller under delstaternas lagstiftningskompetens³⁰.

³⁰ Blanke, Hermann-Josef (1991), s. 293.

4 Fördragsbrottsförfarandet

4.1 Efterlevnad av EG-rätten

Det är viktigt att utreda vad som avses med att föreskrifter efterlevs respektive inte efterlevs. Efterlevnad går att dela in i tre aspekter. Den första aspekten är det juridiska införlivandet. Medlemsstaterna är skyldiga att genomföra den lagstiftning som antas på gemenskapsrättslig nivå med nationell rätt. Hur införlivandet skall ske beror på vilken gemenskapsrättslig rättskälla som berörs³¹. Den andra aspekten av efterlevnaden är att vissa procedurkrav efterlevs. Krav kan av kommissionen exempelvis ställas på att medlemsstaterna rapporterar vissa uppgifter angående genomförandet till kommissionen. Den tredje och sista aspekten omfattas av medlemsstaternas skyldighet att efterleva det de åtagit sig. Uppfyller inte en medlemsstat någon av dessa aspekter kan kommissionen inleda ett fördragsbrottsförfarande³².

4.2 Reglerna och deras funktion

En av kommissionens uppgifter är enligt artikel 211 EG att säkerställa att bestämmelserna i den primära och sekundära gemenskapsrätten följs. För att kommissionen skall kunna fullgöra denna uppgift på ett effektivt sätt har den i EG-fördraget getts möjlighet att föra fördragsbrottsstalan mot medlemsstaterna i EU. Reglerna om fördragsbrottsstalan finns i artiklarna 226 till 228. I artikel 226 i föreskrivs följande:

”Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt detta fördrag, skall kommissionen avge ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha givit den berörda staten tillfälle att inkomma med sina synpunkter”.

Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen, får denna föra ärendet vidare till domstolen.”

Kommissionens uppgift är att som oberoende organ kontrollera att EG-fördragets bestämmelser faktiskt åtlids av medlemsstaterna. Reglerna om fördragsbrottsstalan har också en subjektiv funktion genom att enskilda, som anser att en medlemsstat bryter mot EG-rätten, kan framföra sina klagomål till kommissionen. För att underlätta för enskilda klaganden har kommissionen offentliggjort ett klagoförmulär³³. Antalet klagomål till kommissionen har ökat

³¹ Statskontorets rapport 1998:27, s. 16f.

³² Tallberg, Jonas (1999), s. 59f.

³³ Lenz, Carl Otto (1999), s. 1657.

kraftigt de senaste åren och under 1999 fick kommissionen mottaga 1305 klagomål³⁴. Att fördragsbrottsförfarandet är av stor betydelse visar också kommissionens ökade aktivitet. Fram till 1980 nådde i genomsnitt sex fall per år domstolen³⁵. Från 1995 till 1999 har anhängiggörandena vid domstol ökat från 72 till 178 tillfällen³⁶.

Även en medlemsstat kan enligt artikel 227 EG väcka fördragsbrottstalan mot en annan medlemsstat. Talan skall först delges kommissionen som har rätt att avge ett motiverat yttrande efter att både staterna fått tillfälle att yttra sig. När yttrandet avgetts, eller om kommissionen varit passiv i tre månader, har medlemsstaten rätt att väcka talan vid EG-domstolen. Medlemsstaterna har sällan använt sig av denna möjlighet för att undvika att med en sådan talan försämra relationerna mellan länderna. Medlemsstaterna regeringar förlitar sig istället på att kommissionen väcker talan i erforderlig omfattning. Förfarandena i artiklarna 226 och 227 är oberoende av varandra. Kommissionen kan alltså inleda ett förfarande även om detta redan gjorts av en medlemsstat³⁷. Endast i två fall har en talan som väckts av en medlemsstat lett till dom.

I ett av fallen³⁸ väckte den belgiska regeringen talan mot Spanien och yrkade att domstolen skulle fastställa att Spaniens föreskrifter om ursprungsbeteckningar av vin stred mot 34 i EG-fördraget (nu artikel 29 EG). Belgien hade innan talan väcktes informerat kommissionen att Spanien fortfarande hade föreskrifter i kraft som enligt den belgiska regeringen underkänts av domstolen i ett förhandsavgörande. Kommissionen såg dock ingen anledning att inleda ett överträdelseförfarande varefter den belgiska regeringen själv väckte talan vid EG-domstolen. Domstolen konstaterade att den aktuella regleringen inte stred mot EG-fördraget och ogillade talan.

I det andra fallet³⁹ väckte Frankrike talan mot Storbritannien med grund i att Storbritannien antagit en förordning som enligt den franska regeringen stred mot en av rådets resolutioner. Enligt resolutionen fick medlemsstaterna vidta ensidiga åtgärder i avvaktan på lämpliga gemenskapsåtgärder för att bevara fiskeresurser. Det krävdes dock att medlemsstaterna samrådde med kommissionen och inhämtat dennas godkännande. Den franska regeringen ansåg att denna åtgärd stred mot EG-rätten eftersom den engelska regeringen inte hade inhämtat kommissionens samtycke. Den brittiska regeringen invände att den omtvistade förordningen inte kunde anses vara en "ensidig" åtgärd. EG-domstolen fastställde att den samrådsskyldighet som resolutionen krävde inte uppfyllts av den brittiska regeringen och biföll därför talan.

³⁴ Sjuttonde årsrapporten om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning – 1999, s. 6.

³⁵ Brown, Neville L, Kennedy, Tom (1994), s. 106.

³⁶ Kommissionens sjuttonde årsrapport, s. 72.

³⁷ Lenz, Carl Otto (1999), s. 1672.

³⁸ Mål C-388/95, Belgien mot Spanien.

³⁹ Mål 141/78, Frankrike mot Storbritannien.

4.3 Förfarande

4.3.1 Informellt förfarande

Ett agerande enligt artikel 226 inleds med ett informellt förfarande. Kommissionen för diskussioner med berörda ministrar och myndigheter i medlemsstaten för att ringa in problemet och förhoppningsvis kunna nå en lösning på detsamma. Uppnås ingen lösning kan kommissionen besluta att inleda det formella förfarandet.

Kommissionen anordnar även direktivseminarier och paketmöten för att undvika överträdelser av EG-rätten. På direktivseminarier undersöker kommissionen och medlemsstaten tillsammans hur direktiv skall genomföras medan paketmöten hålls en gång per år i varje medlemsstat och rör överträdelser av EG-rätten⁴⁰.

4.3.2 Formellt förfarande

Formellt yttrande

Första steget i det formella förfarandet är att kommissionen sänder en skrivelse, en så kallad formell underrättelse, till medlemsstaten. Underrättelsen redovisar aktuella sakförhållanden samt uppgifter om vilka EG-rättsliga föreskrifter som kommissionen anser att medlemsstaten har handlat i strid med eller inte har uppfyllt⁴¹. I artikel 226 uttrycks att medlemsstaten skall ha handlat i strid med EG-fördraget, men enligt praxis avses här även sekundärrätt och gemenskapsrättsliga grundläggande principer⁴². Medlemsstaten har efter det formella yttrandet möjlighet att efterkomma kommissionens krav eller att upplysa den om sin inställning till påståendena.

Överträdelseförfarandet regleras inte uttryckligt i EG-fördraget men vissa formkrav torde kommissionen vara skyldig att efterleva. Kommissionen skall skriftligen meddela den berörda medlemsstaten att den beslutat att inleda ett fördragsbrottsförfarande. Vidare skall uppges vilka rättsliga och faktiska omständigheter som kommissionen stödjer sig på. Medlemsstaterna skall ha en möjlighet att kunna försvara sitt handlande. De formella underrättelsen sätter även upp ramarna för en eventuell framtida tvist. Vill kommissionen i ett senare skede gå utanför den formella underrättelsen måste medlemsstaten åter höras⁴³.

⁴⁰ Statskontorets rapport 1998:27, s. 19.

⁴¹ Lenz, Carl Otto (1999), s. 1662f.

⁴² Schwarze, Jürgen (2000), s. 1923.

⁴³ Rengelin, Hans-Werner, Middeke, Andreas, Gellermann, Martin (1994), stycke 77.

Kommissionen får alltså inte senare utvidga eller ändra sin talan i samma ärende. En inskränkning av talan är dock tillåten⁴⁴.

Medlemsstaten får en viss angiven tid på sig att besvara kommissionens påståenden. Fristen uppgår vanligtvis till mellan en och två månader, men om ärendet av kommissionen bedöms vara särskilt allvarligt och uppenbart kan fristen anges till endast en vecka. Fristen får enligt domstolens praxis dock inte vara så kort att syftet med det administrativa förfarandet förfelas⁴⁵. Medlemsstaten är fri att själv avgöra om den vill yttra sig över kommissionens anklagelser. Det är kommissionen som bär bevisbördan för fördragsbrottet, så medlemsstaten kan välja att yttra sig först i ett senare skede av förfarandet⁴⁶.

Motiverat yttrande

Har den berörda medlemsstaten haft möjlighet att yttra sig över den formella underrättelsen och har den angivna fristen gått ut beslutar kommissionen hur förfarandet skall gå vidare. Är kommissionen fortfarande övertygad om att ett fördragsbrott föreligger går den vidare med förfarandet genom att tillstålla medlemsstatens regering ett motiverat yttrande. Detta utgör en sammanfattning av omständigheter, bevismedel och rättsliga överväganden som belyser det påstådda fördragsbrottet. Det måste klart framgå mot vilka gemenskapsrättsliga föreskrifter kommissionen anser att staten brutit. Det motiverade yttrandet är liksom den formella underrättelsen ingen bindande rättsakt⁴⁷ som kan ogiltigförklaras enligt artikel 171 i EG-fördraget⁴⁸. Medlemsstaten anmodas att inom en bestämd frist upphöra med fördragsbrottet och att informera kommissionen om de åtgärder som vidtagits med detta syfte. Inom denna frist har medlemsstaten en sista möjlighet att lösa tvisten innan saken går vidare till EG-domstolen. Domstolen har inte uttalat sig om hur lång tid medlemsstaterna bör få på sig. Tidsfristen bedöms från fall till fall⁴⁹.

4.3.3 Fördragsbrottstalan

Om staten inte vidtagit rättelse inom den frist som kommissionen har angivit i det motiverade yttrandet kan kommissionen väcka talan vid EG-domstolen. Även om staten inte efterkommer kommissionens krav har kommissionen inte någon skyldighet att föra tvisten vidare till domstolen. Kommissionen har vidare ingen rätt att anhängiggöra talan vid domstolen om medlemsstaterna efterkommer de krav som ställts upp i det motiverade yttrandet inom den angivna fristen⁵⁰.

⁴⁴ Mål C-91/95, kommissionen mot Tyskland.

⁴⁵ Rundegren, Hans (1995), s. 52.

⁴⁶ Rengelin, Hans-Werner, Middeke, Andreas, Gellermann, Martin (1994), stycke 80.

⁴⁷ Se artikel 249 femte stycket EG.

⁴⁸ Schwarze, Jürgen (2000), s. 1927f.

⁴⁹ Rengelin, Hans-Werner, Middeke, Andreas, Gellermann, Martin (1994), stycke 86.

⁵⁰ Molde, Jørgen, Vesterdord, Bo, Holst-Christensen, Nina, Hagel-Sørensen, Karsten (1992), s. 1793.

Kommissionens talan är välgrundad när den berörda medlemsstatens handlande, objektivt sett, är rättsvidrigt och kommissionen kan bevisa överträdelsen för domstolen. Endast i undantagsfall bestrider medlemsstaterna de sakförhållanden som kommissionen åberopar. I stället åberopar staterna rättsliga argument, t.ex. att politiska eller tekniska svårigheter hindrat införlivandet av EG-rätten, för att det aktuella beteendet inte skall ses som stridande mot EG-fördraget^{51 52}.

En talan enligt artikel 226 är en fastställsetalan. Detta framgår av formuleringen i artikel 228 som föreskriver att en stat, som enligt vad domstolen har fastställt gjort sig skyldig till ett fördragsbrott, är tvungen att vidta rättelse. EG-domstolen kan alltså enbart fastställa att en överträdelse har skett och inte avgöra på vilket sätt staten skall vidta rättelse eller upphäva en nationell lag eller förordning⁵³. Sker ingen rättelse kan kommissionen väcka talan vid domstolen och yrka att staten skall tvingas betala ett engångsbelopp eller ett vite. Skillnaden mellan termerna torde vara att en medlemsstat antingen kan ådömas ett bestämt bötesbelopp eller åläggas att betala ett vite, som löper tills nödvändiga åtgärder vidtagits. I ett fall⁵⁴ har EG-domstolen utdömt vite. Grekland ålades att betala ett vite om 24 600 ecu per dag för varje dag som gick utan att Grekland vidtog nödvändiga åtgärder för att följa domen i det aktuella fördragsbrottsmålet.

4.4 Särskilda procedurer vid fördragsbrott

I vissa särskilda fall kan kommissionen föra talan mot en medlemsstat utan att följa den administrativa procedur som föreskrivs i artikel 226. Kommissionen kan i dessa fall direkt väcka talan vid EG-domstolen utan att medlemsstaten fått möjlighet att yttra sig. Ett sådant undantagsfall utgör kommissionens beslut att förbjuda statliga stöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden. Följer inte staten kommissionens beslut inom den angivna tiden kan kommissionen anhängiggöra sin talan vid domstolen enligt artikel 88.3 i EG. Ett annat särskilt fall är när en medlemsstat fått tillåtelse att behålla nationella föreskrifter enligt artikel 95.9 EG p.g.a. bl.a. hälso- och miljöskäl. Anser kommissionen eller en annan medlemsstat att staten missbrukat denna befogenhet kan talan väckas direkt vid domstolen. Enligt artiklarna 296 och 297 EG har en medlemsstat rätt att vidta åtgärder för att skydda landets egna säkerhetsintressen. Kommissionen eller någon annan medlemsstat kan väcka talan vid domstolen om de anser att sådana åtgärder medför en snedvridning av konkurrensen på den gemensamma marknaden⁵⁵.

⁵⁰ Schwarze, Jürgen (2000), s. 1931f.

⁵¹ Schwarze, Jürgen (2000), s. 1931f.

⁵² Se under kapitel 6.

⁵³ Schwarze, Jürgen (2000), s. 1939f.

⁵⁴ Mål C-387/97, kommissionen mot Grekland.

⁵⁵ Rundegren, Hans (1995), s. 55f.

5 Krav på formen för ett korrekt införlivande av direktiv med nationell rätt

Det finns olika typer av fördragsbrott. I denna uppsats kommer jag att behandla överträdelseförfaranden med grund i att kommissionen anser att ett eller flera direktiv inte genomförts i nationell rätt på ett korrekt sätt. Runt 75% av alla fördragsbrottsförfaranden rör uteblivet, ofullständigt eller försenat genomförande av EG-rätten och då främst direktiv⁵⁶. Det har avkunnats en rad domar, inte minst de senare åren, som fastställer relativt stränga krav på medlemsstaterna vad avser korrekt genomförande av direktiv. Enligt samarbetsprincipen i artikel 10 EG och EG-domstolens praxis skall de nationella rättsregler som genomför ett direktiv garantera en effektiv och korrekt tillämpning av direktivet i medlemsstaterna⁵⁷. Trots att, som ovan beskrivits, en medlemsstat själv får välja ”form” och ”tillvägagångssätt”⁵⁸ för genomförandet av ett direktiv har domstolen i sin praxis inte nöjt sig med att innehållet i den nationella rätten överensstämmer med direktivet. Domstolen har även ställt krav på de nationella föreskriftstyper som använts för att införliva direktiv⁵⁹.

5.1 Förvaltningsföreskrifter

Av domstolens praxis framgår att medlemsstaterna själva kan avgöra vilka nationella myndigheter som skall ansvara för genomförandet av direktiv. Det är nationella lagar och praxis som avgör vilken statsmyndighet, regering eller parlament, som har kompetens att anta nationella bestämmelser för att omsätta direktiv⁶⁰. Kompetensen kan även delegeras till behörig minister eller myndighet. Det har alltså inte avgörande betydelse om de regler som genomför direktiv utfärdats av centrala, regionala eller lokala (t.ex. kommunala) myndigheter. Domstolen har bedömt genomföranden av direktiv genom förvaltningsföreskrifter som betänkliga. Orsaken till denna betänklighet är att förvaltningsföreskrifter i sin natur är föränderliga och att de inte alltid offentliggörs⁶¹.

I mål C-433/93 hade kommissionen väckt talan vid domstolen med anledning av att den ansåg att det tyska införlivandet av en rad direktiv⁶² var bristfälligt.

⁵⁶ Borchardt, Klaus Dieter (2000), s. 73.

⁵⁷ Jarass, Hans D (1994), s. 53.

⁵⁸ Se artikel 249 tredje stycket EG.

⁵⁹ Molde Jørgen, Vesterdorf, Bo, Holst-Christensen, Nina, Hagel-Sørensen, Karsten (1992), s. 1847.

⁶⁰ Hallström, Per (1992), s. 73.

⁶¹ Mål 116/86, Kommissionen mot Italien.

⁶² Direktiv 88/295/EEG och 89/440/EEG.

Direktiven behandlade samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av varor och samordning av förfaranden vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för bygg och anläggningsarbeten. Direktiven hade i Tyskland införlivats genom olika delar av Verdingungordnung. Den tyska regleringen hade förhandlats fram av kommittéer bestående av företrädare för lokala myndigheter men också av företrädare för fackföreningar och organisationer. De senare var enligt kommissionens uppfattning privata institutioner som inte ingick i den offentliga förvaltningen. Regleringen bestod därför enbart av privata förfaranderegler vilka inte var bindande för de upphandlande myndigheterna. Skulle reglerna vara att se som administrativa regler, som av överordnande på myndigheterna förklarats gällande för underordnande, var dessa enligt kommissionen inga rättsregler som skapade rättigheter för enskilda utanför myndigheten⁶³. Den tyska regeringen invände att genomförandet var korrekt eftersom federala och delstatliga upphandlande myndigheter åtagit sig att följa de aktuella instruktionerna⁶⁴.

EG-domstolen påpekade att syfte med direktiven var att skydda anbudsgivarna mot myndigheternas godtycke. För att en sådant skydd skulle kunna säkerställas krävdes att anbudsgivaren kunde åberopa reglerna inför nationella domstolar. Att en sådan möjlighet inte fanns enligt den tyska regleringen bestreds inte av den tyska regeringen som medgav att den aktuella förordningen enbart tillämpats i egenskap av administrativa regler⁶⁵. Domstolen bedömde därför det tyska genomförande av direktiven som inkorrekt.

I ett annat fall, mål 361/88, bedömde domstolen huruvida ett tyskt införlivande av ett direktiv⁶⁶ om luftkvalitet var godtagbart. Kommissionen ansåg att den tyska regeringen inte antagit tvingande regler och effektiva sanktioner för att efterleva de luftvärden som föreskrevs i direktivet. Tyskland hade inte heller vidtagit tillräckliga åtgärder för att försäkra att gränsvärden verkligen efterlevdes. Tyskland bestred fördragsbrott och åberopade att syftet med direktivet garanterades av en federal lag. Enligt lagens bestämmelser skulle den tyska regeringen med samtycke från Bundesrat⁶⁷ anta allmänna förvaltningsföreskrifter som var nödvändiga för att omsätta lagen. Regeringen hade med grund i detta lagstadgande antagit föreskrifter, däribland sådana som överensstämde med det aktuella direktivet.

Kommissionen ansåg att de aktuella föreskrifterna inte var tvingande eftersom förvaltningsföreskrifter enligt det tyska rättssystemet inte är bindande lag. Vidare var omfattningen av föreskrifterna mer begränsad än direktivets. Enligt den tyska grundlagen krävs särskilda villkor för antagande av förvaltningsföreskrifter, främst vad gäller proceduren. I det aktuella fallet ansåg kommissionen att dessa krav inte

⁶³ Punkt 6.

⁶⁴ Punkt 17.

⁶⁵ Punkterna 19 och 20.

⁶⁶ Direktiv 80/779/EG.

⁶⁷ Består av representanter från delstaterna.

var uppfyllda. Kommissionen påpekade att det var allmänt känt i tysk praxis och doktrin att förvaltningsformulär inte behövde följas av myndigheter i atypiska fall.

Den tyska regeringen anförde att den aktuella förvaltningsföreskriften inte var en ordinär förvaltningsbestämmelse. Den hade nämligen antagits enligt en särskild procedur som krävde samarbete mellan olika representanter och ett godkännande av Bundesrat. Eftersom syftet med regleringen var att ge innehåll åt en bindande regel var även denna reglering av bindande natur varvid inget utrymme lämnades för bedömningar av myndigheterna huruvida föreskrifterna skulle tillämpas eller ej⁶⁸.

EG-domstolen gjorde bedömningen att direktivet var avsett att skydda människors hälsa och att enskild därför skulle kunna förlita sig på tvingande regler för att kunna göra sina rättigheter gällande. Den tyska regeringen hade inte kunnat visa något juridiskt beslut som uttryckligen visade att det aktuella cirkuläret, förutom att vara bindande för myndigheterna, hade direkt effekt även för tredje parter. Det kunde därför inte fastställas att enskilda fullt ut kunde informera sig om sina rättigheter för att förlita sig på dessa inför nationella domstolar. Vidare hade inte visats att enskilda, med skyldigheter enligt direktivet, kunnat informera sig om dessa⁶⁹. Domstolen bedömde det tyska genomförandet som bristfälligt eftersom de aktuella förvaltningsföreskrifterna inte tveklöst var av bindande natur och inte heller tillräckligt och klara och precisa⁷⁰.

I mål 131/88 granskades Tysklands genomförande av ett direktiv⁷¹ om skydd av grundvatten mot föroreningar orsakad av vissa ämnen. Direktivets syfte var att skydda gemenskapens grundvatten genom att föreskriva medlemsstaterna att anta ett antal förbud, tillståndsscheman samt övervakningsprocedurer för att förhindra förorening av gemenskapens grundvatten. Direktivet skapade individuella rättigheter och skyldigheter. Kommissionens ansåg att Tyskland inte korrekt hade införlivat direktivet eftersom det tyska genomförandet inte uppfyllde de krav på strikthet och stränghet som domstolen krävt i sin praxis. Eftersom Tyskland inte tydligt kunnat visa vilka föreskrifter som faktiskt genomförde det omtvistade direktivet i det nationella rättssystemet ansåg kommissionen genomförandet inkorrekt⁷².

Den tyska regeringen bestred fördragsbrott och anförde att direktivet införlivats dels genom federal och delstatlig lag, dels genom förordningar och förvaltningsföreskrifter. Den tyska regeringen påpekade att även om dessa föreskrifter inte särskilt antagits för att införliva direktivet, så tolkades och

⁶⁸ Punkt 14.

⁶⁹ Punkt 20.

⁷⁰ Punkt 21.

⁷¹ Direktiv 80/68/EEG.

⁷² Punkt 5.

tillämpades de på ett sådant sätt att de överensstämde med detta⁷³. Direktivet omfattade bestämmelser som föreskrev att statliga myndigheter skulle övervaka grundvattnets kvalitet i enlighet med det tillstånd ägaren tilldelats⁷⁴. Den tyska regeringen åberopade att dessa föreskrifter genomförts i federal lagstiftning⁷⁵. Hur kontrollverksamheten skulle organiseras kunde enligt den tyska regeringen däremot bestämmas genom interna åtgärder eller förvaltningsföreskrifter⁷⁶.

Domstolen konstaterade att varje medlemsstat har rätt att delegera till regionala och lokala myndigheter att genomföra ett direktiv. Detta faktum befriar dock inte medlemsstaten från att bära ansvaret för att direktivets bestämmelser genomförs korrekt i det nationella rättssystemet⁷⁷. Domstolen godtog inte det tyska genomförandet genom förvaltningsföreskrifter, som i sin natur är föränderliga och inte i tillräcklig grad offentliggörs, eftersom dessa inte korrekt kunde anses genomföra direktivets bestämmelser⁷⁸. Genomförandet var inte tillräckligt klart och precist för att uppfylla kravet på rättssäkerhet.

EG-domstolens praxis visar att det inte är av avgörande betydelse om ett direktivs genomföranderegler utfärdas av centrala eller av andra myndigheter. Domstolen har fastställt att genomförande av direktiv genom förvaltningsföreskrifter under vissa förutsättningar kan godtas. Genom att ställa upp stränga krav på införlivandets form har medlemsstaternas möjligheter att genomföra direktiv genom förvaltningsföreskrifter dock begränsats. För att ett genomförande genom förvaltningsföreskrifter skall godtas krävs att regleringen beslutats av statliga myndigheter och att det inte är fråga om privata förfaranderegler. Föreskrifterna måste också vara bindande, inte bara inom förvaltningen utan även mot tredje part. EG-domstolen har vidare betonat viken av rättssäkerhet. När ett direktiv skapar individuella rättigheter och skyldigheter krävs för att genomförandet skall godtas, att det nationella rättsläget är klart och precist samt att enskilda som berörs på ett okomplicerat sätt fullständigt kan informera sig om sina rättigheter och skyldigheter. En förutsättning för detta är att genomföranderegler publiceras på ett acceptabelt sätt. Enskilda skall även kunna göra reglerna gällande inför nationella domstolar.

5.2 Förvaltningspraxis

EG-domstolen har vid ett antal tillfällen prövat vad som gäller för genomförande av direktiv genom förvaltningspraxis. Med förvaltningspraxis avses att myndigheter anpassar sitt handlande efter bestämmelserna i ett direktiv utan att bindande regler utfärdas.

⁷³ Punkt 5.

⁷⁴ Artikel 13.

⁷⁵ I 21 § Wasserhaushaltsgesetz.

⁷⁶ Punkt 70.

⁷⁷ Punkt 71.

⁷⁸ Punkt 72.

I mål C-203/98, kommissionen mot Belgien, hade kommissionen väckt talan vid domstolen med anledning av att den belgiska regeringen inte uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 6, 52 och 59 i EG-fördraget (nu 12, 43 och 49 EG). I Belgien fanns en reglering som föreskrev att en aktör måste ha varit bosatt eller etablerad i Belgien i minst ett år för att kunna registrera ett luftfartyg. Kommissionen gjorde gällande att denna reglering utgjorde ett hinder för den fria rörligheten av tjänster inom gemenskapen. Den belgiska regeringen bestred inte kommissionen åberopanden men anförde att dess avsikt var att ändra den aktuella regleringen för att tillgodose kommissionens kritik. Vidare anförde den belgiska regeringen att den aktuella regleringen i praktiken inte tillämpats sedan 1996 samt att förvaltningsmyndigheterna hade åtagit sig att inte tillämpa de bestämmelser som kritiserats av kommissionen i avvaktan på den nya regleringen⁷⁹.

EG-domstolen uttalade i sina domskäl att den belgiska invändningen, att det är förvaltningspraxis att inte tillämpa de aktuella belgiska bestämmelserna, inte kunde godtas. Förvaltningspraxis som kan ändras efter myndigheters eget gottfinnande och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning kan inte godtas som ett korrekt genomförande av EG-rätten⁸⁰.

I mål 131/88, som tidigare redogjorts för ovan⁸¹, dömdes Tyskland för att inte ha genomfört ett direktiv på ett tillräckligt klart, precist och rättssäkert sätt. Vad gällde genomförandet av vissa processuella bestämmelser anförde Tyskland att det var tillräckligt att detaljerade regler för att tillämpa dessa genomfördes i förvaltningspraxis eller att existerande föreskrifter tolkades i överensstämmelse med direktivet. Denna inställning motiverades med att de motsvarande reglerna i direktivet inte skapade några subjektiva rättigheter. Bestämmelserna behövde, enligt den tyska regeringen, med samma motivering inte heller publiceras⁸².

EG-domstolen uttalade med hänsyn till den tyska regeringens anförande: ”*The Court has consistently held that mere administrative practices, which are alterable at the will of the administration and are not given adequate publicity, cannot be regarded as constituting adequate compliance with the obligation imposed on Member States to Whom a directive is addressed by Article 189 of the EEC treaty*” och underkände ännu en gång genomförandet av direktiv genom förvaltningspraxis.

I de flesta fall finns inom en myndighet förhållningsregler som utgör grunden för en förvaltningspraxis. Förhållningsreglerna kan exempelvis utgöras av instruktioner från regeringen. I mål C-58/89 behandlade EG-domstolen genomförandet av

⁷⁹ Punkt 10.

⁸⁰ Punkt 14.

⁸¹ Se under rubrik 5.1.

⁸² Punkt 60.

direktiv genom förvaltningsinstruktioner. Kommissionen hade väckt talan vid domstolen med anledning av att den ansåg att den tyska regeringen inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva två direktiv⁸³ om kvaliteten på ytvatten. Kommissionen åberopade bland andra grunder att Tyskland inte i bindande och adekvat publicerade rättsakter antagit de i direktivet föreskrivna gränsvärden för ytvattnet inom gemenskapen.

Den tyska regeringen anförde att direktivets bestämmelser genomförts av berörda delstater genom regeringsinstruktioner och förvaltningsvägledning som uppmärksammade de lokala myndigheterna på direktivens bestämmelser. Instruktionerna hade offentliggjorts. Direktiven hade även genomförts genom individuella rättsakter adresserade till operatörerna. I dessa rättsakter upplystes berörda aktörer om de villkor som gällde för utövande av aktiviteter som kunde påverka ytvattnet samt förespråkades att följa de värden som föreskrevs i direktiven⁸⁴. Enligt den tyska regeringen framgick den bindande effekten av genomförandeåtgärderna av federal lagstiftning⁸⁵ som föreskrev att ytvattenaktiviteter krävde en tilldelad licens samt förespråkade att en handlingsplan skulle upprättas där detta var nödvändigt, främst för att införliva bindande beslut från gemenskapen⁸⁶.

EG-domstolen bedömde de omtvistade direktiven vara avsedda att skydda folkhälsan. Föreskrifter som inte överensstämde med direktiven kunde därför riskera människors hälsa. Domstolen betonade betydelsen av att enskilda kan förlita sig på tvingande regler för att ta till vara på sina rättigheter.⁸⁷ I detta fall bedömdes att den tyska regeringen inte kunnat visa att de åberopade genomförandereglererna hade direkt effekt i förhållande till enskilda⁸⁸. De åberopade förvaltningsinstruktionerna som enbart uppmärksammade de lokala myndigheterna på de bestämmelser som fanns i direktiven samt lovade vidare instruktioner, hade inte visats sig vara bindande ens för myndigheterna själva⁸⁹. Inte heller den åberopade federala lagregleringen kunde enligt domstolen medföra att instruktionerna fick en bindande karaktär⁹⁰. Domstolen fastställde därför att de aktuella gemenskapsbestämmelserna inte genomförts i tysk rätt med tveklös bindande kraft och inte på ett tillräckligt klart, precist och specifikt sätt⁹¹.

I mål 29/84 väckte kommissionen talan vid EG-domstolen med anledning av Tysklands införlivande av ett direktiv om rätten att etablera och friheten att

⁸³ Direktiv 75/440/EEG och 79/869/EEG.

⁸⁴ Punkt 11.

⁸⁵ §§ 7 och 36(b) (2) (2) i Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts.

⁸⁶ Punkt 11.

⁸⁷ Punkt 14.

⁸⁸ Punkt 15.

⁸⁹ Punkt 16.

⁹⁰ Punkt 15.

⁹¹ Punkt 18.

erbjuda sjukskötersketjänster⁹². Tyskland anförde att genomförandereglerne skulle omfattas av en reform av hela hälsovården som försenats, men att direktiven trots detta fram till reformen antagits faktiskt tillämpades i hela Tyskland. Att lagstiftningen i Tyskland inte formellt överensstämde med direktiven uteslöt inte att direktiven faktiskt tillämpas fullt ut i tysk förvaltningspraxis. Den tyska regeringen anförde vidare att förvaltningspraxisen i fråga inte kunde ändras av myndigheterna själva och att denna publicerats på ett godtagbart sätt. Domstolens fasta rättspraxis, att förvaltningspraxis inte är tillräckligt för att genomföra ett direktiv, var därför inte tillämplig i detta fall⁹³. Berörda myndigheter var tvungna att tillämpa direktiven direkt beroende av likabehandlingsprincipen i den tyska grundlagen. Tyska statliga myndigheter var förhindrade att frångå denna förvaltningspraxis om det inte fanns rättfärdigande objektiva grunder. Några sådana objektiva grunder kunde i detta fall inte bli aktuella med hänsyn till likabehandlingsprincipen samt att den tyska lagstiftaren klart visat att den avsåg införliva direktiven med tyska rätt i samband med hälsoreformen⁹⁴. Vidare framförde den tyska regeringen att de aktuella bestämmelserna publicerats. De som berördes av direktivet kunde därför informera sig om sina rättigheter⁹⁵.

Kommissionen anförde att syftet med direktivet, att diplomerna utan restriktioner erkänns i alla medlemsstater och att vissa procedurella garantier ges, enbart kunde uppnås om formella nationella föreskrifter överensstämde med direktiven. Även om det faktiskt förhöll sig så att myndigheterna var bundna av sin egen praxis ansåg kommissionen inte att detta vara tillräckligt för att åstadkomma den rättssäkerhet och klarhet som direktiven förespråkade⁹⁶.

EG-domstolen utgick från principen att ett direktiv inte alltid kräver lagstiftande åtgärder. Generella principer kan göra en särskild lag överflödig men rättsprinciperna måste garantera att direktivet tillämpas fullt ut och om direktivet skapar individuella rättigheter måste berörda klart och precist upplysas om dessa och kunna åberopa bestämmelserna inför nationella domstolar⁹⁷. Eftersom det tyska genomförandet inte motsvarade dessa krav dömdes Tyskland för fördragsbrott.

De ovan behandlade rättsfallen visar att domstolen vid upprepade tillfällen bedömt genomförande av direktiv genom förvaltningspraxis som bristfälliga. Denna ståndpunkt gäller i alla fall rörande förvaltningspraxis som myndigheter själv kan ändra, som inte publiceras i tillräcklig stor grad och som enskild inte kan åberopa inför nationella domstolar.

⁹² Direktiv 77/452/EG och 77/453/EG.

⁹³ Punkt 16 och 17.

⁹⁴ Punkt 8.

⁹⁵ Punkt 19.

⁹⁶ Punkt 20 och 21.

⁹⁷ Punkt 23.

Att myndigheter faktiskt tillämpar direktivets föreskrifter bedömer domstolen inte vara en tillräcklig trygghet för enskilda, eftersom praxisen efter myndighetens eget gottfinnande kan frångås. Förvaltningspraxis som inte publiceras kan heller inte garantera att enskild kan informera sig om vilka individuella rättigheter och skyldigheter som direktivet föreskriver. Bestämmelser i direktiv som inte ger enskild rättigheter och skyldigheter torde inte bedömas annorlunda. Att enskild inte kan åberopa förvaltningspraxis inför nationella domstolar förfelar syftet med direktivet. Detta gäller även om direktivet i vissa fall kan få direkt effekt. Slutsatsen är att det inte är tillräckligt att direktiv genomförs genom att förvaltningspraxis anpassas, t.ex. genom en förvaltningskrivelse.

5.3 Frivilliga åtaganden

Det finns fall som behandlats av domstolen där en medlemsstats regering ej bestritt att direktiv inte har införlivats genom bindande rättsakt, men till sitt försvar anfört att berörda aktörer frivilligt åtagit sig att följa direktivet och att direktivet därför genomförts i nationell rätt.

I mål C-236/96 hade Tyskland enligt kommissionen underlåtit att vidta tillräckliga åtgärder för att införliva två direktiv rörande batterier och ackumulatörer⁹⁸. Den tyska regeringen medgav att direktivet inte formellt införlivats inom den angivna fristen, men förklarade att det tyska systemet för att bortskaffa batterier vilade på överenskommelser mellan tillverkare och näringsidkare⁹⁹. Domstolen kommenterade inte den tyska regeringens invändning utan bedömde kommissionens talan vara välgrundad eftersom den tyska regeringen inte bestritt att de ifrågasvarande direktiven inte införlivats inom de föreskrivna fristerna. Tyskland hade underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att efterleva gemenskapsrätten.

Slutsatsen måste bli att EG-domstolen inte godtar att ett direktiv införlivas genom privata överenskommelser. Denna inställning är inte överraskande med hänsyn till domstolens bedömning att genomförande av direktiv genom förvaltningspraxis inte är tillräckligt klar, precis och rättssäker för att godtas. Bristen på regler som kan åberopas inför nationella domstolar samt svårigheter för enskild att informera sig om sina rättigheter och skyldigheter torde här vara den avgörande faktorn.

5.4 Förarbeten

I Sverige spelar en lags förarbeten en ovanligt stor roll vid tolkning av svensk rätt. Det är ur svensk synvinkel därför av intresse hur EG-domstolen bedömer

⁹⁸ Direktiv 91/157/EEG och 93/86/EEG.

⁹⁹ Punkt 7.

genomförande av direktiv genom förarbeten. Domstolen har enbart i sällsynta fall tagit hänsyn till förarbeten vid tolkning av gemenskapsrättsliga regler. Domstolens tolkningsmetod skiljer sig därför avsevärt från en svensk domstols¹⁰⁰. Även i Tyskland kan vikt läggas vid förarbeten vid tolkning av tysk rätt.

I mål 143/83, som gällde Danmarks införlivande av ett direktiv om lika lön för kvinnor och män (likalönsdirektivet)¹⁰¹, kom EG-domstolen att bedöma värdet av ett genomförande i nationella förarbeten. Danmark hade i en lag infört en reglering som förpliktade alla arbetsgivare att betala samma lön för kvinnor och män på samma arbetsplats, om detta inte redan följde av kollektivavtal. Kommissionen ansåg att formuleringen inte motsvarade direktivets bestämmelser eftersom den inte garanterade lika lön för arbete som tillerkänts lika värde.

Domstolen gjorde bedömningen att ordalydelsen i den danska lagen inte garanterade bestämmelserna i likalönsdirektivet eftersom den inte nämnde arbete av lika värde. Den danska regeringen hade i förarbeten till lagförslaget förklarat att uttrycket ”lika arbete” i Danmark skulle tolkas så extensivt att arbeta av lika värde utan problem skulle kunna omfattas. Domstolen ansåg inte detta uttalande i förarbetena tillräckligt för att ”*tillförsäkra berörda personer adekvat information*”¹⁰² och kom med denna motivering fram till att Danmark underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra direktivet i dansk rätt. Domstolen fastställde att det direkt av lagtexten skulle ha framgått vad som avsågs med ”lika lön” för att arbetstagare på ett klart och tydligt sätt skulle kunnat informera sig om sina rättigheter. Kravet på rättssäkerhet kräver en otvetydig formulering. Kravet på klarhet har inte upprepats i senare domar¹⁰³.

Slutsatsen blir därför att EG-domstolen inte godtar genomföranden av direktiv genom förarbeten. Lagtextens ordalydelse skall garantera att bestämmelserna i direktiv tillämpas. Även i detta fall är av avgörande betydelse att enskild tillförsäkras viktig information om eventuella individuella rättigheter och skyldigheter. Det är alltså inte tillräckligt att det uppstår ett klart rättsläge genom uttalanden i nationella förarbeten.

5.5 Kollektivavtal

I Sverige har kollektivavtalet i den traditionella arbetsrätten spelat en betydande roll. Under 1970-talet kom emellertid arbetsrättsliga frågor att regleras i lag. I de flesta fall är den arbetsrättsliga lagstiftningen i Sverige semidispositiv vilket medför att kollektivavtalen får stor betydelse eftersom lagstiftningen i dessa fall kan

¹⁰⁰ Peczenik, Aleksander (1994), s. 306ff.

¹⁰¹ Direktiv 75/117.

¹⁰² Punkt 11.

¹⁰³ Karnov databas under fotnot 37.

frångås genom kollektivavtal. I Sverige finns ännu ingen möjlighet att förklara kollektivavtal vara allmänt bindande¹⁰⁴.

I mål 143/83 som ovan behandlats¹⁰⁵ hade kommissionen väckt talan mot Danmark med anledning av att likalönsdirektivet inte genomförts korrekt i dansk rätt. Direktivet syfte var att garantera lika lön för lika arbete samt för arbete som tillerkänns lika värde. I Danmark beslutades en lag för att försäkrade kvinnor och män på samma arbetsplats lika lön om inte detta redan följde av kollektivavtal. Kommissionen ansåg att det danska lagstadväsendet inte motsvarade direktivets bestämmelser. Den danska regeringen anförde att lagen enbart gav ett subsidiärt skydd, nämligen om principen inte redan garanterats av ett kollektivavtal. De danska kollektivavtalen, som reglerar de flesta arbetsförhållandena i Danmark, uttryckte klart att likalönsprincipen även gällde arbeten av lika värde.

EG-domstolen godtog att ett genomförande av likalönsdirektivet kunde överlåtas till arbetsmarknadens parter men fastställde att medlemsstaterna ändå är skyldiga att genom lämpliga lagar garantera att *alla* arbetstagare i gemenskapen skyddas fullt ut. Ett sådant skydd skall omfatta alla situationer där ett effektivt skydd inte kan garanteras på annat sätt, t.ex. när en arbetstagare inte är medlem av facket¹⁰⁶. Den danska regeringen kunde enligt domstolens uppfattning inte garantera alla arbetstagare det skydd som försäkrades av kollektivavtalen¹⁰⁷.

I mål 91/81, kommissionen mot Italien, hade ett direktiv¹⁰⁸ genomförts genom kollektivavtal. Direktivet syftade till att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning gällande arbetstagarens skydd vid massuppsägningar. Den italienska regeringen gjorde gällande att den italienska lagstiftningen som behandlade uppsägning var strikt reglerad till arbetstagarens fördel. Denna lagstiftning tillsammans med specifika förordningar på området för massuppsägning samt kollektivavtal genomförde det omtvistade direktivet i italiensk rätt¹⁰⁹. EG-domstolen påpekade att de italienska kollektivavtalen inte innehöll de regleringar som direktivet föreskrev. De italienska genomförandereglererna bedömdes därför som otillräckliga för att införliva direktivet.

EG-domstolen har alltså i de två refererade rättsfallen fastställt att ett direktiv kan genomföras genom bindande kollektivavtal. I det italienska fallet underkände domstolen inte ett införlivande av direktiv genom kollektivavtal i sig, utan konstaterade enbart att reglerna i de italienska kollektivavtalen inte överensstämde med direktivets bestämmelser. Tre år efter det italienska fallet, år 1985, bedömde domstolen ännu en gång ett genomförande av direktiv genom

¹⁰⁴ Nyström, Birgitta (1999), s. 60f.

¹⁰⁵ Se under rubrik 5.4.

¹⁰⁶ Punkt 8.

¹⁰⁷ Punkt 9.

¹⁰⁸ Direktiv 75/129.

¹⁰⁹ Punkt 8.

kollektivavtal. Den gången ställdes förutsättningarna för ett sådant genomförande upp. Domstolen krävde att ett genomförande genom kollektivavtal även skulle garanteras den del av arbetsmarknaden som inte omfattades av kollektivavtalet.

För att ett införlivande av ett direktiv genom kollektivavtal skall godtas av EG-domstolen krävs alltså att även de som inte omfattas av avtalet garanteras ett likvärdigt skydd. Detta kan exempelvis uppnås genom att en regering eller behörig myndighet beslutar att kollektivavtalet skall vara allmänt bindande och t.ex. gälla alla arbetstagare inom en bransch.

5.6 Domstolspraxis

I mål 363/85, kommissionen mot Italien, hävdade kommissionen att Italien hade underlåtit att införliva ett direktiv om tillåtna värden av vissa ämnen och produkter i djurfoder¹¹⁰. Kommissionen ansåg närmare bestämt att den italienska regeringen misslyckats med att införliva vissa definitioner i den nationella lagstiftningen. Den italienska regeringen bestred inte att dessa definitioner inte uttryckligen intagits i lagstiftningen men invände att detta inte påverkade tillämpningen av direktivets bestämmelser. Kommissionen hade heller inte anfört att avsaknaden av definitionerna skulle ha medfört problem med genomförande av resten av direktivet¹¹¹.

Direktivet syftade till att förhindra oönskade substanser i djurfoder som kunde skada djurs hälsa och i det långa loppet även människors hälsa. För att bedöma om den italienska regeringen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter gjorde domstolen en bedömning av huruvida de uteblivna definitionerna kunde påverka genomförande av bestämmelserna i det omtvistade direktivet. Eftersom kommissionen inte kunnat påvisa några faktiska konsekvenser måste undersökas om negativa konsekvenser över huvud var teoretiskt möjliga¹¹². Domstolen behandlade varje definition för sig och bedömde om avsaknaden av denna påverkat det italienska genomförandet¹¹³.

EG-domstolen avvisade kommissionens talan med grund i att kommissionen inte kunnat visa på vilket sätt omfattningen av det italienska införlivandet inte motsvarade direktivets omfattning. Enbart terminologiska skillnader som inte kan påverka en medlemsstats korrekta tillämpning av direktivets bestämmelser är inte tillräckligt för att medföra ett fördragsbrott¹¹⁴.

Ett direktiv kan således i princip anses korrekt genomfört om det går att konstatera en befintlig och klar rättspraxis. I det ovan redovisade fallet kunde

¹¹⁰ Direktiv 80/502/EEG.

¹¹¹ Punkt 3.

¹¹² Punkterna 9-12.

¹¹³ Punkterna 13-15.

¹¹⁴ Punkt 15.

kommissionen inte visa att uteblivandet av de aktuella definitionerna faktiskt kunde medföra negativa konsekvenser för genomförandet av direktivet. Jag har dock inte hitta något fall från domstolen som direkt behandlar genomförande av direktiv genom fast nationell domstolspraxis. Med hänsyn till domstolens krav på rättssäkerhet och att enskild skall kunna informera sig om sina rättigheter och skyldigheter torde domstolen enbart i enstaka fall godta ett införlivande av direktiv genom nationell domstolspraxis.

5.7 Bestämmelser med direkt effekt

Flertalet EG-regler är avsedda att ha rättsverkningar i medlemsstaterna. Medlemsstaterna är skyldiga att tillgodose att dessa regler blir effektiva i de nationella rättssystemen. Vidare ställer EG-rätten krav på hur EG-reglerna skall bli en del av nationell rätt. Direktiv skall enligt artikel 249 EG införlivas med nationell rätt genom att nödvändiga nationella lagbestämmelser utfärdas¹¹⁵. Vad gäller då om bestämmelserna i direktivet kan skapa rättigheter för enskilda och därmed har direkt effekt?

I mål C-433/93, som redogjorts för ovan¹¹⁶, bedömde EG-domstolen det tyska genomförandet av två direktiv som bristfälligt. Den tyska regeringen hade bland andra grunder anfört att vissa bestämmelser i direktiven enligt rättspraxis hade direkt effekt och därför kunde åberopas direkt av enskilda mot myndigheter vid nationell domstol¹¹⁷. Med anledning av den direkta effekten ansåg den tyska regeringen det inte nödvändigt att införliva direktivet med nationell rätt. Den tyska regeringens resonemang bedömdes av domstolen sakna relevans eftersom det av artikel 189 tredje stycket i fördraget (nu artikel 249 EG) framgår att medlemsstaterna är skyldiga att vidta lämpliga tillämpningsåtgärder för att säkerställa ett direktiv. Den minimigaranti som följer av att direktiv under vissa förutsättningar kan ha direkt effekt ger inte en medlemsstat rätt att underlåta att genomföra ett direktiv och fullgöra sina skyldigheter enligt EG-rätten¹¹⁸. EG-domstolen fastställde därför att Tyskland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget.

I ett annat fall, mål 253/95, gick EG-domstolen på samma linje. Kommissionen hade väckt talan vid domstolen för att fastställa att Tyskland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt ett direktiv om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av tjänster¹¹⁹. Den tyska regeringen bestred inte fördragsbrott men åberopade bl.a. att förbundsekonoministeriet meddelat de upphandlande myndigheterna, efter att införlivandefristen gått ut, att direktivet skulle vara direkt tillämpligt på upphandling av tjänster. Domstolen uttalade: ”*det följer av artikel*

¹¹⁵ Karnov databas under stycke 2.2.

¹¹⁶ Se under rubrik 5.1.

¹¹⁷ Se punkt 21.

¹¹⁸ Punkterna 21 och 24.

¹¹⁹ Direktiv 92/50/EEG.

189 tredje stycket i fördraget att genomförandet av gemenskapsdirektiven måste säkerställas genom att medlemsstaterna vidtar lämpliga tillämpningsåtgärder. Det är enbart under särskilda omständigheter, bland annat när en medlemsstat har underlåtit att vidta erforderliga åtgärder eller har vidtagit åtgärder som inte är förenliga med direktivet, som domstolen har tillerkänt enskilda rätten att åberopa ett direktiv gentemot den medlemsstat som gjort sig skyldig till fördragsbrott. Denna minimigaranti, som följer av den tvingande karaktären av den skyldighet som medlemsstaterna åläggs i artikel 189 tredje stycket i fördraget, kan inte rättfärdiga att en medlemsstat underlåter att i rätt tid vidta lämpliga åtgärder avseende varje direktiv”¹²⁰. Domstolen bedömde med denna motivering det tyska genomförandet som otillräckligt.

EG-domstolens praxis visar att föreskrifterna i ett direktiv skall införlivas med nationell rätt oavsett om de har direkt effekt. Det är alltså utan betydelse att bestämmelserna har direkt effekt och att enskilda därför kan åberopa sig på dessa inför nationella domstolar. Den direkta effekten är en minimigaranti, som domstolen tilldelat bestämmelser i direktiv i vissa fall, som inte ursäktar att en medlemsstat inte i rätt tid genomför ett direktiv i nationell rätt.

¹²⁰ Punkt 13.

6 Krav på innehållet för ett korrekt införlivande av direktiv med nationell rätt

EG-domstolen har i sin rättspraxis utformat regler för vad som innehållsmässigt krävs för att genomföra ett direktiv korrekt. Det är alltså inte bara formen för införlivandet som är av avgörande betydelse utan även innehållet. Formen för genomförandet och dess innehåll går dock hand i hand med hänsyn till att detaljerade lagregler ofta är klarare och precisare än t.ex. ett allmänt formulerat förvaltningscirkulär.

6.1 Generalklausuler

En fråga som rör kravet på innehållet av de föreskrifter som genomför ett direktiv är om det är tillräckligt att ett införlivande sker genom en generalklausul. I mål C-102/97 hade Tyskland anfört att ett direktiv om omhändertagande av spilloljor¹²¹ införlivats genom en generalklausul. Direktivet föreskrev att medlemsstaterna skulle försäkra att spilloljor i första hand behandlas genom regenerering. Tyskland anförde att bestämmelsen genomförts dels genom Altölverordnung av vilken det framgick att spillolja för regenerering inte fick sammanblandas med annan spillolja, dels genom Abfallgesetz som föreskrev att olja för förbränningsmotorer som särskilt lämpade sig för regenerering skulle finnas tillgängligt genom ett särskilt insamlingsystem¹²².

EG-domstolen poängterade att direktivet inte uttryckligen införlivats i tyska föreskrifter men ”att det i samband med införlivandet av ett direktiv med nationell rätt inte nödvändigtvis krävs att dessa bestämmelser formellt och ordagrant återges i en uttrycklig och särskild bestämmelse, utan att det är tillräckligt att det föreligger en generell rättslig ram, om det därigenom på ett effektivt sätt säkerställs att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt”¹²³. De åberopade tyska reglerna utgjorde enligt domstolen visserligen en generalklausul, men av reglerna framgick inte någonstans att regenerering av spilloljor skulle prioriteras framför andra behandlingsformer, vilket var ett av direktivets huvudsyften. Det tyska genomföranden bedömdes därför som otillräckligt och inkorrekt.

¹²¹ Direktiv 75/439/EEG.

¹²² Punkt 16.

¹²³ Punkt 33.

I ett annat rättsfall, mål C-96/95, menade kommissionen att Tyskland inte hade införlivat två direktiv¹²⁴ om enskildas uppehållsrätt i andra medlemsstater. Den tyska regeringen ansåg kommissionens talan vara ogrundad och anförde att en grundsats i Ausländergesetz, som föreskrev att EG-rätten skall ha företräde framför nationell rätt, genomförde direktiven. Den tyska regeringen påpekade också att båda direktiven var mycket detaljerade och därför inte krävde utfyllande nationella genomföranderegler. En innerstatlig hänvisningsregel var enligt den tyska regeringens uppfattning tillräcklig för att säkerställa rättssäkerheten. Enskild kunde också informera sig om sina rättigheter i Europeiska gemenskapens tidning.

Domstolen uttalade att ett genomförandet av bestämmelserna i direktiv i nationell rätt inte kräver ett bokstavlig införlivande i en formell lag. Med hänsyn till direktivets innehåll kan en allmän rättslig ram vara tillräckligt för en korrekt tillämpning. Grundar direktivet rättigheter och skyldigheter för enskilda krävs dock att enskilda kan informera sig om sina rättigheter samt göra dessa gällande inför nationella domstolar. Denna förutsättning är särskilt viktig när direktivet tilldelar medborgare i *andra* medlemsstater rättigheter¹²⁵. I detta fall bedömde domstolen den tyska regeringen, som enbart upplyste om att EG-rätten har företräde framför nationell rätt, som otillräcklig för att genomföra ett direktiv på korrekt sätt. Genomförandet garanterade inte att medborgare i andra medlemsstater på ett klart och precist sätt kunde informera sig om de rättigheter direktiven medförde.

Domstolen betonade i mål 131/88¹²⁶ betydelsen av att direktiv som är avsedda att skapa individuella rättigheter och skyldigheter genomförs korrekt. Att de regler som genomför direktivet är klara och precisa är en förutsättning för att enskilda skall kunna tillförsäkras de rättigheter som direktivet garanterar¹²⁷. Domstolen ansåg att det omtvistade direktivet var avsett att skapa individuella rättigheter och skyldigheter. Eftersom det tyska genomförandet inte bedömdes vara tillräckligt klart för att garantera att enskilda kunde informera sig om sina rättigheter och skyldigheter dömdes Tyskland för fördragsbrott¹²⁸.

Ett direktiv kan således genomföras genom en generalklausul. Ett sådant genomförande förutsätter att det finns en allmän författnings- eller förvaltningsrättslig regel som kan tillämpas. Domstolen har i sin praxis krävt att medlemsstaterna skall säkerställa att direktiv tillämpas fullt ut på ett klart och precist sätt. När ett direktivet ger enskilda individuella rättigheter och skyldigheter krävs därutöver att enskild kan informera sig om dessa samt göra dessa gällande införa nationella domstolar.

¹²⁴ Direktiv 90/364/EG och 90/365/EG.

¹²⁵ Punkt 15.

¹²⁶ Se under rubrik 5.2.

¹²⁷ Punkt 6.

¹²⁸ Punkt 63.

6.2 Precision och klarhet

EG-domstolen har i sin praxis klargjort att den ställer vissa krav på hur de regler som genomför ett direktiv utformas. I mål 291/84, kommissionen mot Nederländerna, var tvistefrågan om den nederländska regeringen genomfört ett direktiv¹²⁹ om skydd av grundvattnet mot vissa föroreningar orsakad av vissa farliga substanser. Kommissionen hävdade att ett antal bestämmelser i direktivet inte hade införlivats. En av bestämmelserna som enligt kommissionen inte genomförts var en föreskrift om att medlemsstaterna skulle, efter att vissa undersökningar genomförts, utdela tillstånd för utsläpp av vatten som används för vissa särskilda ändamål, bl.a. vatten som pumpas ut från gruvor¹³⁰. Den nederländska regeringen åberopade att bestämmelsen genomförts i nederländsk lagstiftning. Reglerna innehöll tvingande bestämmelser för gruvverksamhet, t.ex. att gruvverksamhet förutsatte ett statligt tillstånd.

EG-domstolen bedömde lagstiftningen som för vag vad beträffar de villkor som krävdes för att bevilja ett tillstånd. Dessa vaga bestämmelser kunde enligt domstolen inte ge den omtvistade bestämmelsen i direktivet en precis och klar effekt för att uppfylla kraven på rättssäkerhet. Genomförandet godtogs därför inte på denna punkt¹³¹.

I mål 116/86, kommissionen mot Italien, behandlades den italienska regeringens genomförande av ett direktiv¹³² om djurs hälsoproblem vid handel inom EU. Kommissionen ansåg att direktivets precisa bestämmelser rörande medlemsstats skyldighet att tillåta importen av djur från andra medlemsstater, som genomgått harmoniserande kontroller, inte genomförts i italiensk rätt. Direktivet innehöll ett antal undersökningsmetoder som kunde användas för att upptäcka brucellos hos djur. Medlemsstaterna kunde välja vilken eller vilka av dessa metoder de ville använda sig av. Den italienska regeringen hade antagit en författning med syfte att införliva direktivet. Författningen föreskrev att importören vid import av djur skulle kunna visa att djuren genomgått en av de undersökningsmetoder som den italienska regeringen valt¹³³.

EG-domstolen bedömde att den italienska regeringen inte kunnat visa att direktivet införlivats genom bestämmelser som klart uttryckte att nötkreatur och svin från andra medlemsstater kunde importeras om de kontrollerats enligt *en* av de undersökningsmetoder som föreskrevs i direktivet. Av den italienska lagstiftningen framgick inte tillräckligt tydligt att *alla* de harmoniserade metoderna skulle accepteras som tillräckliga, och inte enbart de metoder som den italienska regeringen valt. Domstolen ansåg att den italienska regleringen var tvetydig och att

¹²⁹ Direktiv 80/68/EG.

¹³⁰ Punkt 13.

¹³¹ Punkt 15.

¹³² Direktiv 79/109/EG.

¹³³ Punkt 19.

den därför kunde medföra en osäkerhet för enskilda. Italien dömdes för fördragsbrott.¹³⁴

I mål 163/82, kommissionen mot Italien, bedömdes det italienska genomförandet av likalönsdirektivet¹³⁵. Likalönsdirektivet hade genomförts i en italiensk lag med ett antal detaljerade bestämmelser som redogjorde för de viktigaste arbetsvillkoren, medan övriga fall var tänkta att täckas av en generalklausul. Generalklausulen innehöll en bestämmelse som ogiltigförklarade alla handlingar och avtal som var ägnade att medföra nackdelar för en arbetstagare p.g.a. kön. Kommissionen anförde att genomförandet inte motsvarade direktivets bokstav och själ. Lagen omfattade en rad av arbetsvillkor som lön, pensionsålder men reglerade inte alla arbetsvillkor som omfattades av direktivet¹³⁶.

EG-domstolen betonade att direktiv enligt artikel 189 EG-fördrag (nu artikel 249 EG) är bindande för medlemsstaterna vad gäller det mål som vill uppnås men överlämnar åt staterna att välja form och medel för detta. Det finns därför inget som talat emot att den italienska lagstiftaren hade antagit en rad specifika föreskrifter över de viktigaste arbetsvillkoren men i övrigt inskränkt sig till en generalklausul. Domstolen ansåg att kommissionen inte kunnat visa att det italienska genomförandet innehöll luckor och därmed inte var fullständigt¹³⁷.

EG-domstolen kräver alltså att ett genomförande av ett gemenskapsdirektiv är precist och klart. Allt för allmänt hållna regler saknar precision och klarhet och tillgodoser inte kravet på rättssäkerhet. För att ett direktivs bestämmelser skall kunna få avsedd genomslagskraft har domstolen även poängterat betydelsen av att de föreskrifter som införlivar ett direktivet utformas på ett sådant sätt att det tydligt framgår vilka rättigheter och skyldigheter enskilda tillskrivs. Det får inte råda någon oklarhet om vad som gäller och regler som är tvetydiga, och i och för sig kan tolkas på ett sådant sätt att direktivet tillämpas på ett korrekt sätt, är inte tillräckligt. Reglerna skall vara så klara och precisa att ett de inte kan misstolkas.

Domstolen har inte motsatt sig genomföranden av direktiv genom generalklausuler. En förutsättning för att genomförandet skall godtas är att de krav som ställts upp rörande precision och klarhet är uppfyllda. Vidare krävs att målet med bestämmelserna i direktiven får genomslag.

¹³⁴ Punkt 21.

¹³⁵ Direktiv 76/207.

¹³⁶ Punkt 7.

¹³⁷ Punkterna 10 och 11.

7 Försök att ursäkta ett fördragsbrott

I de allra flesta mål som väcks med stöd av artikel 226 EG hävdas att ett direktiv inte har införlivats i tid. Medlemsstaterna har fört fram olika skäl som förklaring till detta, men mycket få har lett till någon framgång. Direktivs bindande effekt förpliktar samtliga medlemsstater att hålla den i direktivet angivna fristen. Fristen för ett genomförande måste strikt hållas. Genom att fristerna är tvingande kan EG-rättens verkställande inom hela gemenskapen garanteras¹³⁸. Vid flera tillfällen har den tyska regeringen medgivit att alla nödvändiga åtgärder för att införliva ett direktiv inte vidtagits inom angiven tidsfrist men åberopat att detta inte var att bedöma som ett fördragsbrott eftersom införlivandet av någon anledning, som inte går att lägga Tyskland till last, blivit försenat. Den tyska regeringen har åberopat olika orsaker till förseningen. Jag kommer att redogöra för olika typer av invändningar och utreda vilka försök till ursäktanden som domstolen godtagit.

7.1 Interna förhållanden

I ett antal fall har den tyska regeringen försökt att ursäkta sin underlåtenhet att införliva direktiv genom att hänvisa till olika interna förhållanden. I mål C-297/95 gjorde kommissionen gällande att Tyskland inom föreskriven frist inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva ett direktiv¹³⁹ i tysk rätt. Den tyska regeringen medgav att direktivet inte genomförts men anförde till sitt försvar att det i detta hänseende var de tyska delstaterna som hade lagstiftningskompetens vilket orsakat att direktivet ännu inte införlivats i hela Tyskland¹⁴⁰.

EG-domstolen lade ingen vikt vid Tysklands invändning utan påpekade att en medlemsstat ”*inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning för att motivera att den inte har iakttagit skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv*”¹⁴¹. Domstolen fastställde att Tyskland begått fördragsbrott genom att inte införliva direktivet inom den föreskrivna fristen.

Även i mål C-253/95 har den tyska regeringen försökt ursäkta ett försenat införlivanden med att de aktuella åtgärderna inte kunnat genomföras inom föreskriven frist p.g.a. Tysklands federala struktur. Den tyska regeringen medgav att ett direktiv¹⁴² om samordnat förfarande vid upphandling av tjänster inte

¹³⁸ Se mål 10/76, kommissionen mot Italien.

¹³⁹ Direktiv 91/271/EEG.

¹⁴⁰ Punkt 8.

¹⁴¹ Punkt 9.

¹⁴² Direktiv 92/50/EEG.

genomförts och anförde att nödvändig lagstiftning var under utarbetande men försenats. Orsaken till förseningen angavs vara att förslag om ändring av en förordning om samordnat förfarande förutsatte ett godtagande av delstaterna vilket inte ännu inte givits.¹⁴³ Domstolen erinrade om sin fasta rättspraxis som stadgar att en stat inte kan åberopa interna angelägenheter för att ursäka en underlåtenhet att införliva ett direktiv¹⁴⁴. Att den tyska författningen krävde delstaternas godkännande för antagande av den aktuella förordningarna bedömdes vara en intern angelägenhet som inte kunde ursäka Tyskland underlåtenhet att anta nödvändiga bestämmelser för att genomföra det omtvistade direktivet.

Det har även förekommit att en medlemsstat försökt ursäka en underlåtenhet att införliva direktiv med invändningar som är att hänföra till en stats interna angelägenheter men som inte går att hänföra till statens struktur. I mål C-236/99, kommissionen mot Belgien, medgav den belgiska regeringen att ett direktiv¹⁴⁵ inte införlivats inom den föreskrivna fristen. Till försvar anfördes att underlåtenheten berodde på svårigheter som orsakats av de institutionella reformer som varit nödvändiga för att bevara statens enhet och rättsstatsprinciperna. Svårigheterna utgjorde force majeure eftersom de legat utanför Belgiens kontroll och ursäktade därför den belgiska underlåtenheten¹⁴⁶.

EG-domstolen ansåg det i detta fall inte vara fråga om force majeure. De åberopade omständigheterna bedömdes vara av intern karaktär, eftersom de följde av Belgiens politiska och administrativa organisation. De av Belgien åberopade omständigheterna kunde därför inte ursäka den belgiska underlåtenheten att införliva direktivet med nationell rätt¹⁴⁷.

Ett annat fall som behandlar en stats interna angelägenheter är mål 8/70, kommissionen mot Italien. Kommissionen hade åberopat att den italienska regeringen underlåtit att införliva ett direktiv¹⁴⁸ genom att ta ut en administrativ avgift på importerade varor men inte på inhemska varor.

Den italienska regeringen medgav att uttagandet av avgiften stred mot EG-rätten men anförde att den var villig att vidta nödvändiga åtgärder för att ändra rättsläget. Italien visade upp ett lagförslag som lagts fram i parlamentet. Antagandet av lagförslaget hade enligt den italienska regeringen försenats med anledning av att det ägt rum en ministerkris i det italienska parlamentet. Arbetet i parlamentet hade därför ställts in under sommaren. Den italienska regeringen ansåg med grund i detta att det var fråga om force majeure orsakad av det

¹⁴³ Punkt 11.

¹⁴⁴ Punkt 12.

¹⁴⁵ Direktiv 91/271/EEG.

¹⁴⁶ Punkterna 20 och 21.

¹⁴⁷ Punkterna 22-24.

¹⁴⁸ Direktiv 68/31/EEG.

italienska konstitutionella systemet¹⁴⁹. Italien kunde därför inte ansvara för att direktivet inte införlivats inom föreskriven frist.

EG-domstolen betonade emellertid att medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 169 EG-fördraget (nu 226 EG) kvarstår även om orsaken till att ett införlivandet inte ägt rum beror på en oberoende konstitutionell institution¹⁵⁰. En medlemsstat kan hur som helst inte ursäktas att ett genomförande inte skett genom att åberopa hinder som uppstått efter att fristen i det motiverade yttrandet löpt ut¹⁵¹. Domstolen underkände därför den italienska regeringens invändningen.

7.2 Tolkningsproblem

En annan vanligt förekommande invändning från medlemsstaternas regeringar är att införlivandet varit problematiskt för att osäkerhet uppstått angående direktivs tolkning och att tolkningssvårigheterna har medfört att införlivandet försenats. I mål C-137/96 gjorde den tyska regeringen gällande att utarbetande av förslag till en nödvändig ändring av en lag för att införliva ett direktiv försvårats p.g.a. vissa tolkningsproblem¹⁵². EG-domstolen hänvisade till det faktum att den tyska regeringen medgivit att den enbart upplyst kommissionen om ett tolkningsproblem, vilket varken hindrat eller försenat införlivandet i de andra medlemsstaterna. Den aktuella tillämpningssvårigheten torde, ansåg domstolen, kunnat lösas på nationell nivå¹⁵³. Tysklands invändning om tolkningssvårigheter hade därför inte någon framgång utan domstolen fastställde att Tyskland begått fördragsbrott.

I ett annat fall, mål C-344/96, hade den tyska regeringen inte heller bestritt fördragsbrott men ännu en gång åberopat att införlivandet stött på svårigheter vad gäller tolkningen av de direktiv¹⁵⁴ som skulle införlivas. Den tyska regeringen stödde sig på en rapport från kommissionen som behandlade arbetet med att förenkla gemenskapslagstiftningen inom det aktuella området¹⁵⁵. Domstolen påpekade först att de påtalade tolkningsproblemen hade kommit till kommissionens kännedom först *efter* att fristen för införlivandet av direktiven gått ut. Vidare ansåg domstolen att det faktum, att direktiven skulle kunna komma att omarbetas, inte kunde befria en medlemsstat från sina skyldigheter¹⁵⁶. Domstolen bedömde med hänsyn till dessa grunder att Tyskland begått fördragsbrott.

¹⁴⁹ Punkt 8.

¹⁵⁰ Punkt 9.

¹⁵¹ Punkt 10.

¹⁵² Punkt 7.

¹⁵³ Punkt 9.

¹⁵⁴ Direktiv 93/62/EEG, 93/63/EEG, 93/64/EEG, 93/78/EEG, 93/79/EEG och 94/3/EEG.

¹⁵⁵ Punkt 7.

¹⁵⁶ Punkt 9.

Även i mål C-316/99 hade den tyska regeringen försvarat sitt försenade införlivande av ett direktiv¹⁵⁷ om veterinära besiktningar med att direktivet i ett flertal hänseenden var oklart eller motsägelsefullt. För att visa på dessa svårigheter åberopade den tyska regeringen att ett antal möten hållits med kommissionen för att klargöra hur direktivet skulle tolkas. Mötena hade dock enligt den tyska regeringen inte underlättat ett genomförande av direktivet utan snarare försvarat ett sådant eftersom tjänstemän vid kommissionen inte avgivit entydiga tolkningar¹⁵⁸.

Generaladvokaten betonade i sitt förslag till avgörande¹⁵⁹ att den tyska regeringen inte hade anfört att det skulle ha förelegat en *force majeure* situation och därmed varit objektivt omöjligt att genomföra direktiven inom den angivna fristen. Den tyska regeringen hade däremot enbart åberopat svårigheter som direktivet påståtts föranleda. Vidare noterades att de åberopade mötena med kommissionen hade ägt rum *efter* att genomförandefristen gått ut. Den tyska regeringen borde ha tagit kontakt med kommissionen i god tid för att lösa eventuella problem som uppstått i samband med genomförandet¹⁶⁰. Generaladvokaten föreslog på dessa grunder att domstolen skulle fastställa att Tyskland hade åsidosatt sina skyldigheter genom att inte införliva bestämmelser i direktivet inom angiven frist.

7.3 Talans särskilda art

En fråga som kommit upp till debatt är om kommissionen måste ha något särskilt intresse för att föra en fördragsbrotttalan. Kan en medlemsstat försvara sitt handlande med att kommissionen förhållit sig passiv i den aktuella frågan och därmed inte visat något intresse av att direktiv införlivas med nationell rätt? I mål C-184/97 hade kommissionen väckt talan mot Tyskland för att den ansåg att Tyskland handlat i strid mot ett direktiv om utsläpp av farliga ämnen i vatten¹⁶¹. Kommissionen åberopade att den tyska regeringen underlåtit att upprätta nödvändiga program och kvalitetsmål för att minska föroreningarna av ett antal ämnen som räknades upp i en bilaga till direktivet. Tyskland invände till sitt försvar att kommissionen förhållit sig passiv genom att inte uppfylla sin skyldighet enligt direktivet, nämligen att föreslå rådet gränsvärden för utsläpp av ämnena i bilagan. Om ett sådant förslag hade lagts fram skulle reglerna om att upprätta program och kvalitetsmål för de aktuella ämnena inte längre varit tillämpliga. Fördragsbrotttalan i detta fall berodde enligt den tyska regeringens uppfattning därför på kommissionens passivitet¹⁶².

¹⁵⁷ Direktiven 96/43/EEG.

¹⁵⁸ Punkt 7 och 8.

¹⁵⁹ Domstolen har ännu inte avgivit någon dom.

¹⁶⁰ Punkt 12.

¹⁶¹ Direktiv 76/464/EEG.

¹⁶² Punkt 44.

EG-domstolen konstaterade att det i direktivet angavs vilka åtgärder som skulle vidtas av medlemsstaterna om rådet *inte* antog några gränsvärden på kommissionens förslag. Medlemsstaterna var skyldiga att vidta dessa åtgärder fram till att gränsvärden antogs. Vidare anförde domstolen ”*att under alla omständigheter har eventuell passivitet från kommissionens sida, som får avgöras i en särskild rättegång, ingen inflytande på talan om fördragsbrott*”¹⁶³. Domstolen underkände därför denna grund.

Domstolen har i ytterligare ett fall, mål C-74/91, betonat fördragsbrottstalans särskilda art. Den tyska regeringen hade i detta fall åberopat att en bestämmelse i det direktiv¹⁶⁴, som kommissionen påstod inte införlivats på korrekt sätt, skulle förklaras ogiltigt eller i vilket fall som helst omöjlig att tillämpas. EG-domstolen konstaterade att EG-fördraget gör en åtskillnad mellan artikel 169 och 170 (nu artiklarna 226 och 227 EG) som kan fastställa att en medlemsstat underlåtit att fullfölja sin gemenskapsrättsliga skyldigheter och artiklarna 173 och 175 (nu artiklarna 230 och 231 EG) enligt vilka en rättsakt från EU:s organ kan överprövas. Dessa två hjälpmedel har skilda syften och regleras på olika sätt. En medlemsstat kan inte yrka att ett direktiv, för vilket den kritiserats för av kommissionen, skall ogiltigförklaras om det saknas en uttrycklig bestämmelse i EG-fördraget¹⁶⁵.

Medlemsstater har vidare försökt ursäkta en försening med att förseningen av införlivandet inte skadat den gemensamma marknaden. I mål C-263/96, kommissionen mot Belgien, anförde den belgiska regeringen till sitt försvar, att ett direktiv¹⁶⁶ fortfarande inte var genomfört på gemenskapsnivå. För att stödja detta påstående hänvisades till gemenskapsrapporter som visade att genomförandet stött på hinder¹⁶⁷. Slutsatsen av detta var enligt den belgiska regeringen att det försenande genomförandet varken skadat genomförandet av direktivet eller förverkligandet av den gemensamma marknaden¹⁶⁸. Kommissionen invände att även om tillämpningen av direktivet faktiskt försenats hindrade detta inte på något sätt att direktivet genomfördes i nationell rätt¹⁶⁹.

EG-domstolen kom fram till att ett fastställande av ett fördragsbrott inte hade något samband med frågan om detta vållat någon skada. En medlemsstat kan därför inte ursäkta ett försenat genomförande med att detta inte haft någon skadlig inverkan på den inre marknads funktion eller på det omtvistade direktivet¹⁷⁰.

¹⁶³ Punkt 45.

¹⁶⁴ Direktiv 77/338/EEG.

¹⁶⁵ Punkt 10.

¹⁶⁶ Direktiv 89/106/EEG.

¹⁶⁷ Punkt 16.

¹⁶⁸ Punkt 18.

¹⁶⁹ Punkt 19.

¹⁷⁰ Punkt 30.

En annan invändning från medlemsstaterna som inte godtagits av domstolen är att även andra medlemsstater har varit försenade med och haft problem med införlivandet av samma direktiv. I mål 52/75, kommissionen mot Italien, anförde den italienska regeringen att förseningen av införlivandet av ett direktiv¹⁷¹ var motiverad. Italien anförde att den angivna fristen varit för kort eftersom genomförandet av det detaljerade och komplexa direktivet visat sig vara en krävande uppgift. För att direktivet skulle kunna genomföras krävdes omfattande forskning, flertalet konsultationer med relevanta sektorer samt ett antal interna möten. Att den angivna fristen varit för kort visade också det faktum att ingen medlemsstat lyckats genomföra direktivet i nationell rätt inom angiven frist¹⁷².

EG-domstolen betonade vikten av att ett direktiv införlivas korrekt med nationell rätt. Eftersom medlemsstaterna själva kan välja vilka införlivandeåtgärder som skall vidtas är det viktigt att införlivandet är korrekt¹⁷³. Andra medlemsstaters förseningar kan inte åberopas av en medlemsstat för att ursäkta statens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-rätten¹⁷⁴. Om en tidsperiod för att genomföra ett direktiv visar sig vara för kort är medlemsstaternas enda möjlighet att ta nödvändiga initiativ inom gemenskapen för att åstadkomma en förlängning av genomförandefristen¹⁷⁵. Den italienska invändningen godtog med denna motivering inte av domstolen som dömde Italien för fördragsbrott.

7.4 Övriga invändningar

7.4.1 Särskilda händelser

I mål 101/84, kommissionen mot Italien, hade kommissionen väckt talan mot Italien för att ett direktiv¹⁷⁶ inte införlivats med italiensk rätt. Föremål för direktivet var statistik över innerstatlig transport liksom gränsöverskridande transport som skulle överlämnas till kommissionen. Den italienska regeringen hade i skrivelser meddelat kommissionen att sådan statistik inte kunde överlämnas med anledning av att aktuella akter förstörts i ett attentat mot berörda databanker. Oförutsägbara svårigheter, närmare bestämt personalbrist samt överlastning av dataavdelningar hade gjort det omöjligt att omsätta direktivet¹⁷⁷.

Kommissionen inledde ett fördragsbrottsförfarande eftersom den statistik som föreskrevs i direktivet inte hade överlämnats. Den italienska regeringen invände att det aktuella fördragsbrottet berodde på objektiva svårigheter och framförallt följde av det aktuella dataattentatet, då trafikministeriets databank förstörts. Den

¹⁷¹ Direktiv 70/458.

¹⁷² Punkt 9.

¹⁷³ Punkt 10.

¹⁷⁴ Punkt 11.

¹⁷⁵ Punkt 13.

¹⁷⁶ Direktiv 78/546.

¹⁷⁷ Punkt 4.

italienska regeringen påstod sig ha gjort stora ansträngningar för att kunna efterleva direktivet, exempelvis genom att ta hjälp av privata företag¹⁷⁸. Kommissionen ansåg att de påstådda svårigheterna inte fanns i verkligheten. I tidigare skrivelser hade den italienska regeringen hänvisat till svårigheter i den inhemska förvaltningen varvid det aktuella attentatet inte kan ha varit den avgörande orsaken till att direktivet inte kunnat efterlevas. Även om de av den italienska regeringen åberopade grunderna skulle vara korrekta, ansåg kommissionen att de objektiva svårigheter som åberopats inte kunde anses ha hindra den nationella förvaltningens omsättning av direktivet. Även om attentatet orsakat fel och luckor som krävde korrigering i de aktuella uppgifterna är det otänkbart att det flera år efter attentatet inte skulle varit möjligt att ha återställt de fakta som behövdes¹⁷⁹.

Domstolen uttalade att: *”Zwar konnte dieses Attentat, das am 18 Januar 1979 verübt wurde, einen Fall höherer Gewalt darstellen und unüberwindliche Schwierigkeiten hervorrufen, seine Auswirkung konnten jedoch nur für eine gewisse Zeit andauern, nämlich für die Zeit, die eine Verwaltung bei Anwendung gewöhnlicher Sorgfalt objektiv benötigt hätte, um die zerstörten technischen Einrichtungen zu ersetzen und die daten zu sammeln und zu verarbeiten”*. Den italienska regeringen kunde därför enligt domstolen inte åberopa ett attentat som ägt rum för ett antal år sedan för att undkomma sina skyldigheter¹⁸⁰.

7.4.2 Statligt stöd

Ett flertal fall som rör ursäktande av bristfälliga genomföranden av direktiv är mål som behandlar statliga stöd. Exempelvis blir EG-domstolens inställning tydlig i mål C-280/95, kommissionen mot Italien. Kommissionen hade väckt talan vid domstolen för att Italien inte genomfört ett av kommissionens beslut¹⁸¹ om statligt stöd adresserat till Italien. Klagomålen mot Italien rörde främst särbehandling av inhemska vägtransportföretag i förhållande till vägtransportföretag från andra medlemsstater. Enligt beslutet skulle Italien återkräva utbetalda otillåtna skattekrediten från de italienska företagen.

Den italienska regeringen medgav att det utbetalade stödet varit ogiltigt enligt gemenskapsrätten men åberopade att det förelegat ett absolut tekniskt hinder att följa beslutet och återkräva skattekrediten. Detta med skälet att skattekrediten var avdragsgill på olika skatteslag varvid deklARATIONER från ca 15 000 transportföretag skulle behöva kontrolleras¹⁸².

¹⁷⁸ Punkterna 8 och 9.

¹⁷⁹ Punkterna 11-13.

¹⁸⁰ Punkt 16.

¹⁸¹ Beslut 93/496/EEG.

¹⁸² Punkt 8.

EG-domstolen konstaterade att det ”i enlighet med fast rättspraxis är den enda grund som kan åberopas av en medlemsstat till sitt försvar, i en talan om fördragsbrott som kommissionen hänskjutit till domstolen enligt artikel 93.2 i fördraget (nu artikel EG), den som innebär att det föreligger absolut hinder mot att på ett korrekt sätt verkställa beslutet”¹⁸³. Domstolen bedömde i detta fall att kravet på absolut hinder inte var uppfyllt eftersom den italienska regeringen endast hade upplyst kommissionen om att det funnits rättsliga, politiska och praktiska hinder att genomföra beslutet utan att göra något för att återvinna stöden eller föreslå kommissionen alternativa lösningar. Den italienska regeringen hade inte visat att det förelåg ett absolut hinder att genomföra beslutet¹⁸⁴.

7.5 Kommentar: Vad är en godtagbar invändning?

Efter en genomgång av vilka invändningar som *inte* accepterats av domstolen återstår att fastställa om det över huvud finns några invändningar som faktiskt godtagits. Domstolen har i sin praxis enbart accepterat ett försenat eller felaktigt genomförande när ett genomförande varit *helt omöjligt* för medlemsstaten i fråga.

Domstolen har i åtskilliga domar fastställt att en medlemsstat ”*inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning för att motivera att den inte har iakttagit skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv*”. Den formulering som domstolen använt torde kunna täcka de flesta invändningar. Förhållanden i den interna rättsordningen, t.ex. en trög lagstiftningskompetens eller en federal struktur är därmed inget som domstolen godtar som ursäkt till varför ett direktiv inte införlivats på korrekt sätt. Medlemsstaterna är enligt EG-rätten skyldiga att införliva gemenskapsdirektiven inom angivna tidsfrister och kan inte ursäkta en underlåtenhet med interna angelägenheter.

Att en medlemsstat stöter på problem vid genomförandet av ett direktiv i nationell rätt beroende på en osäkerhet hur bestämmelserna skall tolkas är heller ingen ursäkt som domstolen godtagit för ett försenat eller felaktigt genomförande. En medlemsstat skall när tolkningsproblem uppstår kontakta kommissionen och då givetvis före genomförandefristen har löpt ut. Kommissionen kan då vägleda medlemsstaten och ge tips om hur direktivet skall tolkas.

I motsats till folkrättsliga förhållanden kan en medlemsstat inte ursäkta brister i fullgörelser av EG-rättens krav genom att hänvisa till andra medlemsstaters brott mot EG-rätten. Om en genomförande frist anses vara för kort måste medlemsstaten ta nödvändiga initiativ inom gemenskapen för att åstadkomma en

¹⁸³ Punkt 13.

¹⁸⁴ Punkterna 14 och 15.

förlängning av genomförandefristen. Ett fördragsbrott förutsätter inte att förseningen eller det inkorrekta genomförandet av ett direktiv medfört någon skada för den inre gemensamma marknaden eller på det aktuella direktivet. Domstolen har betonat betydelsen av att ett direktiv genomförs korrekt.

Kommissionen behöver vidare inte ha något särskilt intresse för att föra en fördragstalan. Det räcker att kommissionen konstaterar att ett direktiv genomförts på ett bristfälligt sätt för att den skall kunna inleda ett fördragsbrottsförfarande. En fördragsbrottstalan är en objektiv typ av talan med ett eget syfte, som inte är likställa med en talan att ogiltigförklara en gemenskaplig rättsakt.

Även rättsfall som gäller statligt stöd kan ge vägledning för att fastställa vad som krävs för att force majeure skall vara för handen. I det fall som redogjorts för ovan¹⁸⁵ som rörde felaktigt utbetalda skattekrediter uttalade domstolen att det krävdes ett absolut hinder för att ett ursäktande vara aktuellt. Att kontrollera ett stort antal deklARATIONER bedömdes inte vara ett absolut tekniskt hinder.

De rättsfall som ovan redogjorts för visar att det är mycket svårt för medlemsstaterna att få en underlåtenhet att införliva ett direktiv ursäktad av domstolen. En fördragsbrottstalan är en objektiv talan som inte har något samband med eventuell skuld hos medlemsstaterna. Domstolen har uttalat att det skall ha varit ”*helt omöjligt*” att genomföra ett direktiv för att ett ursäktande skall komma i fråga. I det italienska fall¹⁸⁶ som redovisats ovan uttalade domstolen att det aktuella attentatet mot vissa databanker skulle kunna ha utgjort force majeure, men att det gått för lång tid efter attentatet för att den italienska underlåtenheten skulle kunna ursäktas. Av detta framgår att verkningarna av attentatet går att tillskriva medlemsstaten i fråga även om händelsen, t.ex. ett attentat, utgör force majeure. Åberopandet av den ministeriella krisen¹⁸⁷ som orsak till att ett införlivande försenats underkändes av domstolen som ursäkt även med tanke på att krisen inträffat efter att införlivandet redan skulle ha varit avklarat. Domstolen uttalade inte i domen vad utgången skulle ha blivit om så inte hade varit fallet.

Jag har enbart kunna hitta ett fall då EG-domstolen faktiskt indirekt godtagit en ursäkt. Av domen i målet, som gällde genomförande av ett direktiv om varutransporter, framgår indirekt att Italien inte behövde införliva vissa bestämmelser i ett direktiv om varutransporter med anledning av att Italien inte hade några flodförbindelser med andra stater, vilket de aktuella bestämmelserna förutsatte. Fallet visar tydligt att domstolen ställer mycket höga krav på vad som avses med ”*helt omöjligt*”. Att kräva att ett land utan flodförbindelser skulle genomföra bestämmelser som förutsätter sådana vore ologiskt. Domstolens praxis visar att det krävs mycket för att ett inkorrekt genomförande skall kunna godtas.

¹⁸⁵ Mål C-280/95, kommissionen mot Italien.

¹⁸⁶ Mål 101/84, kommissionen mot Italien.

¹⁸⁷ Mål 8/70, kommissionen mot Italien.

8 Tre svenska ärenden rörande införlivande av direktiv

Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995. Av EU-lagen¹⁸⁸ som trädde i kraft i samband med Sveriges anslutning framgår bl.a. att EG-rätten skall vara gällande i Sverige med den verkan som följer av EG och andra gemenskapsrättsliga instrument¹⁸⁹. Sverige är alltså skyldig att följa EG-rätten fullt ut. Enligt den senaste rapporten¹⁹⁰ har kommissionen under 1999 inlett 57 överträdelseförfaranden mot Sverige, varav 55 gällde införlivandet av direktiv. Sverige har aldrig blivit dömd för fördragsbrott men kommissionen har vid fem tillfällen väckt talan mot Sverige vid EG-domstolen. Inget av dessa ärenden har ännu prövats¹⁹¹.

8.1 Oskäliga avtalsvillkor i konsumentavtal.

8.1.1 Bakgrund

Kommissionen har väckt talan vid domstolen¹⁹², efter att ha tillsänt den svenska regeringen en formell underrättelse och ett motiverat yttrande, med anledning av Sveriges införlivande av ett direktiv om oskäliga avtalsvillkor i konsumentavtal¹⁹³. Artikel 3 i direktivet anger allmänna kriterier och den metod som skall tillämpas vid bedömning av om ett avtalsvillkor skall anses oskäligt. Artikeln föreskriver att vissa typer av avtal skall bedömas som oskäliga. I tredje stycket går att läsa att:

”Bilagan innehåller en vägledande, inte uttömmande lista på villkor som kan anses oskäliga.”

Listan i bilagan behandlas även i direktivets ingress. I 17:e stycket i ingressen till direktivet föreskrivs att:

”Den bifogade listan med avtalsvillkor kan vid tillämpningen av direktivet bara ses som vägledande. På grund av att direktivets karaktär av minimidirektiv får medlemsstaterna genom sin nationella lagstiftning utöka eller begränsa räckvidden för dessa villkor”

¹⁸⁸ Lag 1994:1500.

¹⁸⁹ Karlsson, Kent, Hägglund, Fredrik, s. 437.

¹⁹⁰ Sjuttonde årsrapporten om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning – 1999.

¹⁹¹ Sjuttonde årsrapporten om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning – 1999.

¹⁹² Mål C-478/99, kommissionen mot Sverige.

¹⁹³ Direktiv 93/13/EG.

I Sverige har direktivet införlivats genom lagen (1994:512) om avtalsvillkor (avtalsvillkorlagen) i konsumentförhållanden och lagen (1994:1513) om ändring av lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Den aktuella listan har genomförts i förarbeten till avtalsvillkorlagen tillsammans med en detaljerad kommentar. Kommissionen har gjort gällande att listan måste tas in i tvingande nationella genomföranderegler för att direktivets ändamål skall garanteras. Sverige har bestridit fördragsbrott med anledning av direktivet ordalydelse ”*kan anses oskäliga*”, som enligt den svenska regeringens åsikt visar att listan är icke-bindande och att den därför lämpligast genomförs i svenska förarbeten.

8.1.2 Kommissionens ståndpunkt

Kommissionen har gjort gällande att Sverige underlåtit att införliva direktivet eftersom medlemsstaterna är skyldiga att ta med den lista som finns i bilagan i nationell författningstext. Enligt kommissionen är detta en förutsättning för att garantera den rättssäkerhet som domstolen kräver. Enskildas rättsliga situation skall vara klar och tydlig och enskild skall själv kunna informera sig om sina rättigheter och skyldigheter¹⁹⁴. Kommissionen har betonat att direktivet har karaktären av ett minimidirektiv. Direktivets målsättning är att upprätta en fungerande inre marknad och ett förbättrat konsumentskydd genom bl.a. information till konsumenterna. Syftet kräver att listan görs allmänt känd genom att den offentliggörs som en del av den rättsakt som genomför direktivet¹⁹⁵.

Att listan enligt artikel 3.3 har en vägledande karaktär har enligt kommissionen endast betydelsen att listans avtalsvillkor inte automatiskt skall ses som oskäliga. Den nationella domstolen eller den behöriga myndigheten skall fritt bedöma avtalsvillkor med beaktande av de allmänna kriterier som fastställs i direktivet¹⁹⁶. Det faktum att artikeln hänvisar till listan och att ingressen stadgar att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning endast får utöka eller begränsa räckvidden för villkoren medför att listan redan från början måste finnas tillgänglig i lagtexten. Att enbart återge listan i förarbeten är enligt kommissionens åsikt inte tillräckligt eftersom det är av stor vikt att listan får en allmän spridning. Kommissionen har vidare anfört att det enligt domstolens praxis med hänsyn till kraven på rättssäkerhet inte är tillräckligt att införliva en bestämmelse i ett direktiv genom förarbeten¹⁹⁷. Kommissionens anser att Sveriges genomförandemetod genom sin icke-tvingande karaktär inte uppfyller kraven på rättssäkerhet utan snarare kan vilseleda enskild vad gäller listans karaktär¹⁹⁸. Syftet med listan är både att vara till ledning för rättstillämparen och fungera som en informationskälla

¹⁹⁴ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 11-13.

¹⁹⁵ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 16-18.

¹⁹⁶ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 19 och 20.

¹⁹⁷ Se mål 143/83, kommissionen mot Danmark och under stycke 5.4.

¹⁹⁸ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 25 och 26.

för ekonomiska aktörer och konsumenter¹⁹⁹. Kommissionen har ifrågasatt om rättstillämparen eller allmänheten alltid kommer att finna förarbetena där listan finns. Enligt kommissionen finns även i svensk doktrin stöd för att betydelsen av förarbetena i Sverige kommer att minska med anledning av Sveriges medlemskap i EU²⁰⁰.

Att de villkor som listan anger normalt är att anse som oskäligen enligt svensk domstolspraxis är enligt kommissionen heller ingen godtagbar grund för att inte införa listan i svensk författning. Svensk domstolspraxis kan inte garantera kraven på rättssäkerhet. Det kan vara svårt för oinvidiga svenska och utländska aktörer att informera sig om svensk domstolspraxis²⁰¹.

Sammanfattningsvis har kommissionen gjort gällande att Sverige genomfört det aktuella direktivet på ett bristfälligt sätt. Ett direktiv skall genomföras på ett sådant sätt att kraven på rättssäkerhet säkerställs. Den rättsliga situationen skall vara klar och tydlig för enskilda så att de kan få kännedom om sina rättigheter. Listan måste genomföras i nationell författningstext eftersom förarbeten och rättspraxis inte kan garantera svenska och utländska aktörer samt konsumenters behov av ett effektivt skydd baserat på bl.a. information om och exempel på oskäligen avtalsvillkor.

8.1.3 Sveriges ståndpunkt

Sverige har yrkat att domstolen skall ogilla kommissionens talan eftersom direktivet är fullt och korrekt genomfört i Sverige. Den aktuella listan har tagits in och utförligt kommenteras i förarbeten till avtalsvillkorslagen. I en not till de lagar som genomför direktivet hänvisas till förarbetena till respektive lag. Förarbeten i Sverige tillhör det offentliga trycket och är allmänt tillgängliga²⁰².

Den svenska regeringen anser inte att det finns någon skyldighet att införliva bilagans lista i svensk författningstext. Medlemsstaterna har enligt artikel 249 EG rätt att själva välja form och metod för genomförandet av direktiv om genomförandet säkerställer en effektiv verkställighet av direktivet. Friheten är ett uttryck för subsidiaritetsprincipen²⁰³. Sverige har även hänvisat till domstolens praxis enligt vilken ett genomförande inte kräver att direktivets bestämmelser genomförs ordagrant²⁰⁴.

Enligt den svenska regeringen är det ostridigt att den aktuella listan är av vägledande karaktär. Listan är ett inte bindande utan enbart ett hjälpmedel för

¹⁹⁹ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkt 25.

²⁰⁰ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 27 och 28.

²⁰¹ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 30 och 31.

²⁰² Svaromål till mål C-478/99 punkterna 1-14.

²⁰³ Svaromål till mål C-478/99 punkterna 27-30

²⁰⁴ Svaromål till mål C-478/99 punkt 35.

nationella domstolar samt berörda näringsidkare och konsumenter och syftar inte i sig till att skapa rättigheter eller skyldigheter för enskilda. Enligt den svenska regeringen finns det inget stöd i domstolens praxis för att en lista av sådan karaktär måste genomföras i nationell författningstext²⁰⁵.

Sverige har gjort bedömningen att listan lämpligast införs i förarbeten. Detta med anledning av att en bindande lista i lagtexten skulle förhindra den individuella prövningen av om ett avtalsvillkor är oskäligt som måste ske i varje enskilt fall. Vidare skulle det vara meningslöst att i lag föreskriva att vissa villkor ”kan” anses oskäliga²⁰⁶. I Sverige utgör förarbeten ett mycket viktigt hjälpmedel vid tolkning av lag. De är ofta omfattande och av hög kvalitet. De svenska domstolarna har vid tillämpning av den aktuella svenska lagstiftningen tillmätt förarbetena stor betydelse. Sveriges regering är inte av uppfattningen att förarbetenas betydelse kommer att minska till följd av rättens internationalisering²⁰⁷.

Den svenska regeringen har vidare anfört att de avtalsvillkor som finns på listan i svensk domstolspraxis normalt anses som oskäliga vilket visar att den svenska lagstiftningen är effektiv för sitt ändamål och uppnår syftet med direktivet²⁰⁸.

Sammanfattningsvis har Sverige gjort gällande att direktivet har införlivats fullt ut med anledning av att listan enbart är vägledande, att olika delar av ett direktiv kan genomföras på olika sätt i nationell rätt, att avtalsvillkoren på listan normalt bedöms som oskäliga i svensk domstolspraxis samt att listan offentliggjorts på ett godtagbart sätt eftersom svenska förarbeten publiceras. Med anledning av följande är kraven på rättssäkerhet uppfyllda. Den svenska regeringen är av åsikten att det inte finns någon skyldighet för medlemsstaterna att införliva icke-bindande EG-rätt i författningstext. Listan i bilagan kan inte vara bindande eftersom ordalydelsen ”*kan anses oskäliga*” inte stödjer en sådan tolkning. I Sveriges lagstiftningstraditioner är det vanligt att använda sig av förarbeten och i det aktuella fallet är den svenska regeringen av åsikten att listan lämpligast införlivas genom förarbeten.

8.1.4 Kommentar

Den aktuella frågan i ärendet är om en medlemsstat är skyldig att införliva en lista av vägledande karaktär i författningstext för att ett genomförande av direktiv skall bedömas som korrekt. Kommissionen och Sveriges regering är överens om att den aktuella listan har en vägledande karaktär men när det gäller konsekvenserna av detta går åsikterna isär. Kommissionen är av åsikten att listan tilldelar enskilda rättigheter och skyldigheter medan Sveriges regering anser att listans syftar till att

²⁰⁵ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 49-53.

²⁰⁶ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 59-62.

²⁰⁷ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 68-71.

²⁰⁸ Stämningensansökan till mål C-478/99 punkterna 89-93.

vägleda nationella domstolar och berörda aktörer men att den inte på något sätt är bindande.

Domstolen har i sin praxis²⁰⁹ underkänt ett genomförande genom förarbeten. I det aktuella fallet fastställdes att ett uttalande i förarbeten inte räckte för att genomföra en definition i direktivet. Domstolen ansåg att ett uttalande i förarbetena inte var tillräckligt för att försäkra att berörda enskilda kunde få tillgång till nödvändig information. Enligt domstolens praxis är det alltså med hänsyn till krav på rättssäkerhet inte tillräckligt att införliva en direktivsbestämmelse genom förarbeten. Det specifika med det aktuella ärendet är att det är fråga om genomförandet av en vägledande lista i en bilaga till direktivet. Finns det en skyldighet för medlemsstaterna att införliva en vägledande lista i bindande författningstext?

Jag tror att domstolens kommer att bedöma det svenska genomförandet som bristfälligt med motiveringen att det svenska genomförandet inte skapar ett klart och precist rättsläge så att enskilda okomplicerat kan informera sig om sina rättigheter och skyldigheter. För att kraven på rättssäkerhet skall vara uppfyllda är det mycket troligt att domstolen bedömer att den icke-bindande listan i en bilaga till direktivet måste införlivas tillsammans med genomföranderegler i svensk författningstext.

Av de rättsfall som redogjorts för i kapitel fem och sex framgår tydligt att EG-domstolen har lagt stor vikt vid enskild individs rättssäkerhet. Jag kan dock inte undvika att fundera över vad som egentligen avses med att medlemsstaterna enligt artikel 249 EG har rätt att själva välja form och metod för genomförandet. I realiteten har domstolen genom sin praxis minimerat medlemsstaternas fria val. Avsikten med artikel 249 EG var att medlemsstaterna skulle få behålla viss frihet med hänsyn till medlemsstaternas skilda rättssystem och rättstraditioner. Enligt svensk rättstradition är det vanligt att använda sig av förarbeten vid tolkning av lagtext. Ärendet belyser den särskilda betydelse och den särskilda ställning som förarbetena har i svensk rättstradition. Den svenska regeringen framhåller även åsikten att detta inte har eller kommer att påverkas av Sveriges medlemskap i EU. Problemet är att man inom EU och även i flera medlemsstater inte hyser samma starka tilltro till förarbetenas betydelse som i Sverige. Om domstolen inte accepterar att Sverige genomför en icke-bindande lista i förarbeten har den inte lämnat stort utrymme åt medlemsstatens valfrihet. Jag tror att EG-domstolen bedömer det som mer betydelsefullt att säkra att direktiv på ett effektivt sätt genomförs i alla medlemsstater än att de olika rättstraditioner bevaras. På detta sätt blir det speciellt för utländska ekonomiska aktörer och konsumenter lättare att informera sig om det aktuella rättsläget.

Sverige har vidare anfört att flertalet avtalsvillkor på listan bedömts som oskäliga i svensk domstolspraxis vilket visar att direktivet effektivt genomförts i Sverige.

²⁰⁹ Mål 143/83, kommissionen mot Danmark. Se även under rubrik 5.5.

Kommissionen är av åsikten att inte heller ett genomförande av listan i domstolspraxis säkerställer att utländska aktörer kan informera sig om sina rättigheter och skyldigheter. Även om domstolen i sin praxis inte definitivt har sagt nej till ett införlivande av direktiv genom domstolspraxis, vilket framgår av kapitel 5.6, tror jag inte heller att denna svenska invändning kommer att få någon framgång. Enbart det faktum att det kan vara svårt för icke insatta ekonomiska aktörer eller konsumenter, och då framförallt utländska sådana, att informera sig om svensk domstolspraxis torde vara tillräckligt för att domstolen att bedöma genomförandet som bristfälligt. Även här spelar betydelsen av rättssäkerhet en avgörande roll.

Avslutningsvis kan sägas att ärendet är mycket intressant och att utgången kan få betydelse för framtiden. Utgången är svår att förutspå men jag tror att Sverige kommer att fällas för fördragsbrott och därmed tvingas acceptera att domstolen inte bedömer genomförande av direktiv genom förarbeten som tillräckligt rättssäkert, även om det gäller en vägledande bilaga.

8.2 Kvalitet på badvatten

8.2.1 Bakgrund

Kommissionen har väckt talan mot Sverige och yrkat att domstolen skall fastställa att den svenska regeringen inte vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att se till att gränsvärdena i ett direktiv²¹⁰ om kvalitet på badvatten efterlevs. Syftet med direktivet är att skydda miljön och människors hälsa genom att minska föroreningen av badvatten. Medlemsstaterna skall för alla badplatser eller för varje enskild badplats för sig fastställa de värden som skall gälla för det aktuella badvattnet²¹¹. Dessa värden får inte understiga de bindande värden som anges i en bilaga till direktivet. I bilagan anges även riktvärden som medlemsstaterna skall eftersträva att uppnå. I direktivet föreskrivs vidare att provtagning måste ske vid ett visst antal tillfällen per år^{212 213}.

8.2.2 Kommissionens ståndpunkt

Kommissionen hävdar att det svenska införlivandet är bristfälligt. Kommissionen har betonat att det är ostridigt att Sverige i anslutningsfördraget åtagit sig att uppfylla bestämmelserna i direktivet senast den 1 januari 1995. Sverige har i enlighet med direktivet²¹⁴ rapporterat till kommissionen om genomförandet av direktivet för de fyra badsäsongerna 1995-1998. Det är på dessa rapporter som

²¹⁰ Direktiv 76/160/EEG.

²¹¹ Se artikel 3.

²¹² Se artikel 6.

²¹³ Punkterna 1-6 i stämningsansökan i mål C-368/00.

²¹⁴ Se artikel 13 i direktiv 76/160/EEG.

kommissionen grundat sin talan. Av rapporterna framgår att under badsäsongen 1998 överensstämde 31 badplatser inte med de gränsvärden som fastställts i direktivet. Vidare fann kommissionen att enbart ca 60% av badplatserna överensstämde med riktvärdena i direktivet. De svenska rapporterna visade också enligt kommissionen att provtagningarna under de fyra angivna åren varit otillräckliga²¹⁵. Med grund i detta anser kommissionen att Sverige inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att efterleva det aktuella direktivet.

8.2.3 Sveriges ståndpunkt

Av Sveriges svar på den formella underrättelsen framgår att den svenska regeringen beslutat ta fram en handlingsplan för hur en överensstämmelse med direktivets krav på provtagning skulle kunna åstadkommas. Planen skulle också bidra till att få fram ett underlag för att fastställa om åtgärder för att förbättra kvaliteten på badvatten var nödvändiga. Sverige anförde att den bristande överensstämmelsen av direktivets värden delvis berodde på utebliven analys av viss parameter. En annan orsak som framfördes var att badsäsongen varit dålig med anledning av att det regnat mycket. Vad gällde den uteblivna provtagningen hänvisade den svenska regeringen till att det förekommit brister i kommunernas provtagningsfrekvens och inrapportering. Sverige påpekade även att kommissionen arbetade med att ta fram ett nytt direktiv om kvaliteten på badvattnet.

I sitt svaromålet har den svenska regeringen medgivit kommissionens yrkanden. Kommissionen har rätt i att vissa badplatser, med hänsyn till att prover inte tagits i tillräcklig omfattning, inte uppnått så många godkända prover som direktivet föreskriver. Den svenska regeringen har inte bestritt de gränsvärden som fastställts i direktivet eller de procentuella gränsvärden av överensstämmelser med gränsvärdena för badplatserna som kommissionen anförde. Vad gäller provtagningsfrekvensen har den svenska regeringen medgivit att det funnits brister i kommunernas provtagningsfrekvens och inrapportering.

8.2.4 Generaladvokatens yttrande

Kommissionen har väckt talan vid EG-domstolen och begärt att den skall fastställa att Sverige har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt tre direktiv om badvattnets kvalitet genom att inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med de gränsvärden som anges i direktivet och genom att inte uppfylla kraven på minsta provtagningsfrekvens som anges i direktivet.

²¹⁵ Punkterna 11-20 i stämmningsansökan i mål C-368/00.

Sverige har anfört att de provtagningar som utfördes 1999 och 2000 på ett antal badplatser visar att de värden, med ett fåtal undantag är överensstämmande med kraven i direktivet. Däremot har Sverige medgivit att kravet på minsta provtagningsfrekvens inte uppfyllts samt att yrkandet gällande badvattnets kvalitet är välgrundat. Generaladvokaten har utan någon mer utförlig motivering föreslagit att domstolen skall uttala att Sverige underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att kvaliteten på badvatten överensstämmer med de gränsvärden som anges i direktivet.

8.2.5 Kommentar

Den svenska regeringen har medgivit att direktivet om badvattnets kvalitet införlivats bristfälligt, d.v.s. dels att de aktuella värdena inte uppfyllts, dels att för få provtagningar genomförts. Sverige har inte försökt att ursäkra det bristfälliga införlivandet med att det var de svenska kommunerna som ansvarade för provtagningen utan har istället insett att sådan invändning skulle vara meningslös med hänsyn till EG-domstolens praxis. Någon invändning om force majeure eller liknande saknas varvid inget annat kan förväntas än att Sverige döms för fördragsbrott eftersom den svenska regeringen medgivit det som ligger den till last.

8.3 Avfallsplaner²¹⁶

8.3.1 Bakgrund

Kommissionen ansåg att Sveriges genomförande av tre direktiv²¹⁷ som behandlade avfall var bristfälliga och tillsände därför Sverige en formell underrättelse. Ett direktiv förpliktade medlemsstaterna att utse myndigheter som skulle ansvara för avfallet inom ett särskilt område. Den myndighet som utsetts skulle anta en plan för hur avfallshanteringen skulle fungera. De behöriga myndigheterna skulle även upprätta avfallsplaner innehållande bestämmelser om avfallens typ, kvantitet och ursprung samt allmänna tekniska krav och speciella åtgärder för vissa typer av avfall²¹⁸. Kommissionen skulle underrättas om dessa planer. Det andra direktivet föreskrev att de behöriga myndigheterna skulle anta planer för bortskaffande av giftigt och annat farligt avfall. Planerna skulle offentliggöras samt tillställas kommissionen. Det tredje aktuella direktivet innehöll bestämmelser om förpackningar och förpackningsavfall. Direktivet föreskrev att

²¹⁶ Källa för kapitel 8.3 är det motiverade yttrandet från kommissionen från 1998-23-11 och Sveriges svar på detta. Ärendenr. 97/2184.

²¹⁷ Direktiven 75/442/EEG, 91/689/EEG och 94/62/EEG.

²¹⁸ Genom direktiv 91/156/EEG.

det i avfallsplanerna skulle läggas till ett särskilt kapitel om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall.

Efter att kommissionen gått igenom de planer som överlämnats av svenska myndigheter konstaterades att det saknades avfallsplaner från ett antal svenska kommuner. Vidare innehöll de avfallsplaner som kommissionen hade tillgång till inte ett särskilt kapitel om förpackningar och förpackningsavfall. Statens Naturvårdsverk hade visserligen utfärdat bestämmelser som föreskrev att avfallsplanerna skulle innehålla åtgärder för återvinning av avfall vilket kommissionen dock inte ansåg tillräckligt specifikt reglerat. Kommissionen anförde att Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiven eftersom avfallsplaner saknades för vissa kommuner samt att vissa avfallsplaner inte motsvarade de krav som ställdes upp i direktiven.

Sverige förklarade i sitt svar till den formella underrättelsen att ett antal avfallsplaner skulle revideras samt att en nationell avfallssplan skulle antas som reglerade hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall. Kommissionen beslutade dock att tillsända Sverige ett motiverat yttrande eftersom dylika åtgärder ännu inte genomförts.

8.3.2 Kommissionens ståndpunkt

Kommissionens har i det motiverade yttrandet anført att de tre omtvistade direktiven genomförts bristfälligt i svensk rätt. Först konstaterades att Sverige för ett par kommuner inte antagit några avfallsplaner alls. Vidare har kommissionen anført att gällande svenska avfallsplaner inte är tillräckligt omfattande och att de saknar ett särskilt kapitel om förpackningar och förpackningsfall. De flesta avfallsplaner har bestämmelser om återvinning av avfall men är otillräckliga för att uppfylla kraven i direktivet.

8.3.3 Sveriges ståndpunkt

Sverige har i sitt svar på det motiverade yttrandet vad gäller avsaknaden av vissa kommunala avfallsplaner anført att arbete pågår med att ta fram planer. I ett par kommuner hade detta också gjorts. Vad gäller de kommuner som haft ofullständiga avfallsplaner har Naturvårdsverket i skrivelser uppmanat dessa att komplettera planerna.

Arbetet med den nationella avfallsplanerna har fortgått. Den är avsedd att komplettera de kommunala avfallsplanerna samt vägleda kommunerna i deras avfallshantering. Den kommer att innehålla regler om konsumtionsavfall, produktionsavfall och farligt avfall. Ett särskilt kapitel i planen kommer att behandla förpackningar och förpackningsavfall. Regeringen avser även att i förordningar införa regler om att de kommunala avfallsplanerna måste innehålla ett

särskilt avsnitt om förpackningar. Naturvårdsverket går igenom sina föreskrifter om krav på vad en avfallsplan skall innehålla. Föreskrifterna avses att kompletteras med att uppgifter om avfallens ursprung skall anges i planerna.

Den svenska regeringen har sammanfattningsvis anfört att det funnits vissa brister i de kommunala avfallsplanerna som dock skall korrigeras. De kommunala avfallsplanerna kommer utöver detta att kompletteras med en nationell avfallsplan. Sverige har även skickat ett flertal kompletterande skrivelser till kommissionen som innehåller uppgifter om att vissa planerade åtgärder genomförts.

8.3.4 Kommentar

Som framgår av kapitel 5.1 ovan har EG-domstolen i sin praxis bekräftat att medlemsstaterna själva kan avgöra vilka nationella myndigheter som skall ansvara för genomförandet av direktiv. Det är alltså utan betydelse om de regler som genomför direktiv utfärdats av centrala, regionala eller lokala (t.ex. kommunala) myndigheter. Det är dock regeringen som i sista hand ansvarar för att direktiv verkligen genomförts. Av kapitel 7.1 ovan framgår vidare att domstolen inte har godtagit ursäkter från medlemsstaternas regeringar som skulle motivera varför ett direktiv inte korrekt genomförts, om dessa ursäkter varit att hänföra till bestämmelser, praxis eller förhållanden i den interna rättsordningen. Förhållanden i den interna rättsordningen, t.ex. en trög lagstiftningskompetens eller en federal struktur är inget som domstolen godtar som ursäkt för att ett direktiv inte införlivats på korrekt sätt.

I det aktuella ärendet var det de svenska kommunerna som ansvarade för att avfallsplaner enligt vissa i direktiven fastställda kriterier upprättades. Kommissionen torde förvänta att Sverige fråntar kommunerna ansvaret för avfallsskötsel och istället antar en nationell avfallsplan som motsvarar direktivets krav. Sveriges regering har i sitt svar på det motiverade yttrandet enligt min mening visat att den är beredd att tillgodose kommissionens krav. Dels har arbete påbörjats med att anta en nationell avfallsplan, dels skall bristerna i de kommunala planerna skall korrigeras. Om Sverige mot förmodan inte skulle fullgöra de åtgärder som de förklarar sig villiga att genomföra kan ärendet komma att gå till domstolen. I annat fall har Sverige undvikit att ställas inför rätta genom att efterleva kommissionens krav.

9 Avslutande kommentar

Medlemsstaterna är skyldiga att införliva EG-rätten med nationell rätt och kommissionen övervakar att medlemsstaterna fullgör dessa skyldigheter. För att kommissionen skall kunna fullfölja sin uppgift har den enligt artiklarna 226 till 228 EG möjlighet att föra en fördragsbrottstalan mot medlemsstaterna. Innan talan väcks vid domstolen måste medlemsstat ha fått en chans att rätta till missförhållanden.

En viktig gemenskapsrättslig rättskälla är direktiven. Enligt artikel 249 EG kan staterna själva välja *”form och tillvägagångssätt”* för genomförandet av direktiv, men är bundna vad gäller det *”resultat”* som direktivet syftar till att uppfylla. En bokstavstolkning ger uppfattning att alla nationella rättskällor får användas. Domstolen har dock i sin praxis fastställt att så inte är fallet. Slutsatsen som kan dras av de rättsfall som redogjorts för i uppsatsen är att direktiv som huvudregler skall genomföras genom lag eller bindande förvaltningsföreskrifter. Det krävs dock att det nationella rättsläget är klart och precist samt att enskilda som berörs på ett okomplicerat sätt fullständigt kan informera sig om sina rättigheter och skyldigheter. En förutsättning för detta är att genomförandereglerna publiceras på ett acceptabelt sätt. Enskilda skall även kunna göra reglerna gällande inför nationella domstolar. Rättskällor som förarbeten, praxis och kollektivavtal har inte godtagits. Vidare har domstolen inte bedömt frivilliga åtaganden eller underlåtenhet att genomföra direktiv med anledning av de har direkt effekt som tillräckligt. Inställningen har motiverats med att rättsläget skall vara klart och precist med hänsyn till rättssäkerheten. Enskilda skall kunna informera sig om sina rättigheter och skyldigheter, vilket ställer krav på att genomförandereglerna offentliggörs på tillfredsställande sätt, samt kunna göra dessa gällande inför nationella domstolar.

EG-domstolen har varit mycket restriktiv vad gäller ursäkter för bristfälliga genomförande av direktiv. Ett bristfälligt genomförande har enbart godtagits om det varit *”helt omöjligt”* för medlemsstaten i fråga att genomföra ett direktiv. En fördragsbrottstalan bedöms objektivt och det är utan betydelse om en medlemsstat haft en god vilja. Det är logiskt att domstolen inte godtar att medlemsstat saknar vilja att genomföra ett direktiv men kanske mer överraskande att den heller inte beaktar att medlemsstat saknat ekonomisk eller politisk kapacitet. Det krävs en *force majeure* situation för att en medlemsstats underlåtenhet skall kunna ursäktas. Situationen måste även vara bestående när den åberopas.

Syftet med att medlemsstaterna skall få välja form och tillvägagångssätt för införlivandet av direktiv med nationell rätt var när artikel 249 EG antogs att genomförandet skulle kunna anpassas till medlemsstaterna olika rättssystem och rättstraditioner. Det framgår tydligt i uppsatsen att medlemsstaternas frihet är

mycket begränsad. Dels kan rådet och kommissionen själva bestämma direktivs regelintensitet, dels har EG-domstolen i sin praxis ställt hårda krav på form och innehåll av genomföranderegler. Formuleringen ”*fritt välja form och tillvägagångssätt*” innebär i praktiken enbart ett val mellan att genomföra direktiv genom lagtext eller bindande förvaltningsföreskrifter. Givetvis är det viktigt att genomförandet av ett direktiv garanterar en effektiv tillämpning av direktivet, syftet med direktiv är ju att skapa en enhetlig effektiv lagstiftning för att undanröja hinder för att förverkliga gemenskapens mål, men frågan är hur lång det är befogat att gå. Att påstå att medlemsstaterna har stor frihet vid införlivande av direktiv är inte överensstämmande med dagens rättsläge.

Jag har under att arbetet med denna uppsats gått igenom ett stort antal fördragsbrottsärenden som bedömts av EG-domstolen. Min uppfattning är att medlemsstaterna de senaste åren oftare medgivit fördragsbrott och därmed acceptera att deras frihet inskränkts och att direktiv måste genomföras i bindande lag eller förvaltningsföreskrifter för genomförandet skall bedömas som korrekt.

Sverige har som redan klargjorts aldrig blivit dömd för fördragsbrott. Detta kan givetvis till viss del förklaras med att Sverige endast varit medlem i EU i sex år. Faktum är dock att Sverige enligt kommissionens rapport ligger bra till vad gäller antalet införlivade direktiv. Det kommer dock inte dröja länge innan Sverige döms för sitt första fördragsbrott. Generaladvokaten har i sitt yttrande i ärendet som rör Sveriges genomförande av tre direktiv om badvattens kvalitet föreslagit att Sverige skall dömas för fördragsbrott. Utgången torde vara klar eftersom den svenska regeringen medgivit kommissionens yrkanden. Fallet om oskäliga avtalsvillkor är däremot mer spännande och det är svårt att förutse vilken bedömning EG-domstolen kommer att göra. Vad gäller avfallsplanerna är det troligt att Sverige, genom att tillgodose kommissionens krav kan undvika en stämning. Det tål att påpekas att kommissionen även har väckt talan mot Sverige i fyra andra fall²¹⁹, som inte redogjorts för i denna uppsats, men vilka givetvis också kan resultera i att Sverige fälls för fördragsbrott.

²¹⁹ Mål C-468/98 gällande om open-skies-avtal som ingåtts med USA, mål C-410/00 gällande det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg och mål C-42/00 gällande tillträde till marknaden för marktjänster (kommissionen har dock återkallat sin talan varvid målet avskrivits). Kommissionen har även den 5 juli 2000 beslutat att väcka talan mot Sverige angående genomförande av fågeldirektivet men Sverige har ännu inte mottagit någon stämningsansökan.

LITTERATURFÖRTECKNING

Litteratur

Allgårdh, Olof, Norberg, Sven: *EU och EG-rätten. En handbok och lärobok om EU och i EG-rätten*. Stockholm 1999.

Bernitz, Ulf: *Europarättens grunder*. Stockholm 1994.

Blanke, Hermann-Josef: *Föderalismus und Integrationsgewalt*. Berlin 1991.

Borchardt, Klaus Dieter: *Der Europäische Gerichtshof*. Köln 2000.

Brown, Neville L, Kennedy, Tom: *The Court of Justice of the European Communities*. London 1994.

Craig Paul, de Búrca Gráinne: *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford 1998.

Fritz, Maria, Hettne, Jörgen, Rundegren, Hans: *När tar EG-rätten över? EG:rättens rättsverkan*. Borås 1996.

From, J, Stava, P: *Implementation of Community law: The Last Stronghold of national Control?* London 1993.

Hagsgård, Anders: *EG-rätten i nationell tillämpning*. Stockholm 1996.

Jarass, Hans D: *Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-rechts*. Köln 1994.

Johansson, Karl Magnus: *Sverige i EU*. Stockholm 1999.

Kapteyn, P.J.G, VerLorev van Themaat, P: *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*. London 1998.

Lenz, Carl Otto: *EG-Vertrag Kommentar*. Köln 1999.

Melin, Mats, Schäder, Göran: *EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Stockholm 1999.

Molde, Jørgen, Vesterdorf, Bo, Holst-Christensen, Nina, Hagel-Sørensen, Karsten: *EU-karnov 1992 II*. Köpenhamn 1999.

Mörner, Nils: *Harmonisering av lagstiftning i EU genom direktiv*. Stockholm 1995.

Nyström Birgitta: *EU och arbetsrätten*. Stockholm 1999.

Rengelin, Hans-Werner, Middeke, Andreas, Gellerman, Martin: *Rechtsschutz in der Europäischen Union*. München 1994.

Rickert, Beate: *Grundrechtsgeltung bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in innerstaatliches Recht*. Berlin 1997.

Rundegren, Hans: *Proceduren vid domstolen*. Stockholm 1995.

Schwarze, Jürgen, Becker, Ulrich, Pollak, Christiana: *The Implementation of Community Law*. Baden Baden 1994.

Schwarze, Jürgen: *EU-kommentar*. Baden Baden 2000.

Periodica

Eliasson, Dan, Abrahamsson, Olle, Mattsson, Dag: *Community Directives: Effects, Efficiency and Justiciability in Sweden*. Svensk Juristtidning 1998, s.212-229.

Hallström, Pär, 1992. *Medlemsstaternas verkställande av EG-rätten*. Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet 1992/93 del 4, s. 59-81.

Karlsson, Kent, Hägglund, Fredrik. *En kartläggning av Sveriges fem första år med EG-rätten*. Europarättslig tidskrift I, II, s. 437-450.

Peczenik, Aleksander, 1994/95. *Svenska lagmotiv i Europeisk Union*. Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet 1994/95 del 6, s. 306-311.

Tallberg, Jonas, 1998. *Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk*, Statsvetenskaplig Tidskrift 101 N.F 80 1998, 369-389.

Svenskt offentligt tryck

Proposition 1994/95:19, del 1, *Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen*.
Riksdagens revisorer: *Sveriges införlivande av EG-rätten*. Rapport 1997/98:4.
Statskontoret: *EG-regler och svensk regelkvalitet. Åtgärder för att förbättra det svenska arbetet med att reformera och förenkla regler*, Rapport 1998:27.

EG-rätt

Primärrätt

EG-fördraget

Sekundärrätt

Direktiv

Directive No **68/31/EEC** of 22 December 1967, OJ L 12, p. 8.

Council Directive **70/458** of 29 September 1970 on the marketing of vegetable seed, OJ C 66, 1974, p. 62.

Rådets direktiv **75/117** av den 10 februari 1975 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar om tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män, EGT L 45, s. 19.

Richtlinie **75/129** des Rates von 17. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassung, Abl. L 48, s. 29.

Rådets direktiv **75/439/EEG** av den 16 juni 1975 om omhändertagande av spilloljor, EGT L 194, s. 23.

Council Directive **75/440/EEC** of 16 Juni 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States, OJ 1975 L 194, p 26.

Direktiv **75/442/EEG** av den 25 juli 1975 om avfall, EGT L 194, s. 39.

Rådets direktiv **76/160/EEG** av den 8 december 1975 om kvaliteten på badvatten, EGT L 031, s. 1.

Die Richtlinie **76/207** des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen, Abl. L 39, s. 40.

Rådets direktiv **76/464/EEG** om förorening genom utsläpp av vissa farliga ämnen i gemenskapens vattenmiljö, EGT L 129, s. 23.

Council Directive **77/338/EEC** of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment, OJ 1977 L 145, p. 1.

Council Directive **77/452/EEC** of 27 June concerning the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of the formal qualifications of nurses responsible for general care, including measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services, OJ 1977, L 176, p. 1.

Council Directive **77/453/EG** of 27 June 1977 concerning the coordination of provisions laid down by law, regulation or administrative action in respect of the activities of nurses responsible for general care, OJ 1977, L 176, p. 8.

Die Richtlinie **78/546** des Rates vom 12. Juni 1978 zur Erfassung des Güterkraftverkehr im Rahmen einer Regionalstatistik, Abl. L 168, s. 29.

Council Directive **79/109** of 24 January 1979 amending Council Directive 64/432 of 26 June 1964 on animal health problems affecting intra-Community trade in bovine animals and swine, OJ L 29, p. 20.

Council Directive **79/869/EEC** of 9 October 1979 concerning the methods of measurement and frequencies of sampling and analysis of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States, OJ 1979 L 271, p. 44.

Council Directive **80/68/EEC** of 17 December 1979 on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances, OJ 1980 L 20, p. 43.

Council Directive **80/502/EEC** of 6 May 1980 amending Directive 74/63/EEC on the fixing of maximum permitted levels for undesirable substances and products in feedingstuffs, OJ 1980, L 124, p. 17.

Council Directive **80/779/EEC** of 15 July on air quality limit values and guide values for sulphur dioxide and suspended particulates, OJ No L 229, p. 30.

Rådets direktiv **88/295/EEG** av den 22 mars 1988 med ändring av direktiv 77/62/EEG om samordning av förfarandet vid offentlig upphandling av varor samt med upphävande av vissa bestämmelser i direktiv 80/767/EEG, EGT nr L 127, s.1.

Rådets direktiv **89/106/EEG** av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter, EGT L 40, s. 12.

Rådets direktiv **89/440/EEG** av den 18 juli 1989 om ändring av direktiv 71/305/EEG om samordning av förfaranden vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, EGT nr L 210, s.1.

Die Richtlinie **90/364/EWG** des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht in innerstaatliches Recht umzusetzen, Abl. L 180, s. 26.

Die Richtlinie **90/365/EWG** des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen, Abl. L 180, s. 28.

Direktiv 91/156/EEG av den 18 mars 1991 om ändring av direktiv 75/442 om avfall, EGT L 078, s. 32.

Rådets direktiv **91/157/EEG** av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen, EGT L 178, s. 38.

Rådets direktiv **91/271/EEG** av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse,

Direktiv Rådets direktiv **91/689** av den 12 december 1991 om farligt avfall, EGT L 377, s. 20.

Rådets direktiv **92/50/EEG** av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster, EGT L 209, s. 1.

Rådets direktiv **91/271/EEG** av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, EGT L 135, s. 40.

Rådets direktiv **93/13/EG** av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal, EGT L 095 s. 29.

Kommissionens direktiv **93/62/EEG** av den 5 juli 1993 om genomförandebestämmelser för tillsyn och kontroll av leverantörer och anläggningar enligt direktiv 92/33/EEG om saluföring av annat föröknings- och planmaterial av grönsaker än utsäde, EGT L 250, s.29.

Kommissionens direktiv **93/63/EEG** av den 5 juli 1993 om genomförandebestämmelser för övervakning och kontroll av leverantörer och anläggningar enligt direktiv 91/682/EEG om saluföring av prydnadsväxter och förökningsmaterial av prydnadsväxter, EGT L 250, s.31.

Kommissionens direktiv **93/64/EEG** av den 5 juli 1993 om genomförandebestämmelser för tillsyn och kontroll av leverantörer och anläggningar enligt direktiv 92/34/EEG om saluföring av fruktplantsförökningsmaterial och fruktplantor avsedda för fruktproduktion, EGT L 250, s.33.

Kommissionens direktiv **93/78/EEG** av den 21 september 1993 om ytterligare genomförandebestämmelser för listor över sorter av prydnadsväxter och förökningsmaterial av prydnadsväxter som förs av leverantörer i enlighet med rådets direktiv 91/682/EEG, EGT L 256, s.19.

Kommissionens direktiv **93/79/EEG** av den 21 september 1993 om ytterligare genomförandebestämmelser för listor över sorter av fruktplantsförökningsmaterial och fruktplantor som förs av leverantörer i enlighet med rådets direktiv 92/34/EEG, EGT L 256, s.25.

Rådets direktiv **93/86/EEG** av den 4 oktober 1993 om anpassning till den tekniska utvecklingen av rådets direktiv 91/157, EGT L 264, s. 51.

Kommissionens direktiv **94/3/EG** av den 21 januari 1994 om ett förfarande för anmälan om kvarhållande av en försändelse eller en skadegörare som har sitt ursprung i tredje land och som utgör en överhängande fara för växtskyddet, EGT L 32, s.37.

Direktiv **94/62** av den 20 december 1994 om förpackning och förpackningsavfall, EGT L 365, s. 10.

Rådets direktiv **96/43/EG** av den 26 juni 1996 om ändring och kodifiering av direktiv 85/73/EEG om finansieringen av veterinära besiktningar och kontroller av levande djur och vissa animaliska produkter och om ändring av direktiv 90/675/EEG och 91/496/EEG.

Beslut

Beslut **93/496/EEG** av den 9 juni 1993 om statligt stöd, EGT L 233, s. 10.

Dokument från kommissionen

Sjuttonde årsrapporten om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning – 1999. EGT 1999 C 30.

Övrigt

Karnov databas

Rättsfallsförteckning

- Mål 8/70** Kommissionen mot Republiken Italien, REG 1970, s. 961.
- Mål 52/75** Kommissionen mot Republiken Italien, REG 1976, s. 277.
- Mål 141/78** Republiken Frankrike mot Konungariket Storbritannien, REG 1979, s. 2923.
- Mål 91/81** Kommissionen mot Republiken Italien, REG 1982, s. 2133.
- Mål 163/82** Kommissionen mot Republiken Italien, REG 1983, s. 3273.
- Mål 143/83** Kommissionen mot Konungariket Danmark, REG 1985, s. 427.
- Mål 29/84** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1985, s. 1661.
- Mål 101/84** Kommissionen mot Republiken Italien, REG 1985, s. 2629.
- Mål 291/84** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1987, s. 3483.
- Mål 363/85** Kommissionen mot Republiken Italien, REG 1987, s. 1733.
- Mål 116/86** Kommissionen mot Republiken Italien, REG 1988, s. 1321.
- Mål 131/88** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1991, s. 865.
- Mål 361/88** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1991, s. I-2567.
- Mål C-58/89** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1991, s. I-4983.
- Mål C-6 och 9/90** Frankovich och Bonifaci mot kommissionen, REG 1991, s. I-5357.
- Mål C-74/91** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1992, s. I-5437.
- Mål C-433/93** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1995, s. I-2303.
- Mål C-96/95** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1997, s. I-1653.
- Mål C-253/95** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1996, s. I-2423.
- Mål C-262/95** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1996, s. I-5729.
- Mål C-297/95** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1996, s. I-6739.
- Mål C-280/95** Kommissionen mot Republiken Italien, dom 1998-01-29.
- Mål C-388/95** Konungariket Belgien mot Konungariket Spanien, dom 2000-05-16.
- Mål C-137/96** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1997, s. I-6749.
- Mål C-139/96** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1997, s. I-4845.
- Mål C-236/96** Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG

1997, s. I-6397.

Mål C-263/96 Kommissionen mot Konungariket Belgien, REG

1997, s. I-7453.

Mål C-341/96 Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1997, s. I-7271.

Mål C-344/96 Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1998, s. I-1165.

Mål C-83/97 Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1997, s. I-7191.

Mål C-102/97 Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, dom 1999-09-09.

Mål C-184/97 Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, dom 1999-11-11.

Mål C-387/97 Kommissionen mot Republiken Grekland, dom 2000-07-04.

Mål C-203/98 Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, dom 1999-07-08.

Mål C-236/99 Kommissionen mot Konungariket Belgien, dom 2000-07-06.

Mål C-316/99 Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland, dom 2001-03-08.

Ej avgjorda ärenden

Mål C-468/98 Kommissionen mot Konungariket Sverige.

Mål C-478/99 Kommissionen mot Konungariket Sverige.

Mål C-368/00 Kommissionen mot Konungariket Sverige.

Mål C-42/00 Kommissionen mot Konungariket Sverige.

Mål C-410/00 Kommissionen mot Konungariket Sverige.

Motiverat yttrande

Ärendenr. **97/2184**