

Bäst i klassen: Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk

Jonas Tallberg

Inledning¹

Samarbete inom EU är av ringa betydelse om inte medlemsstaterna följer de gemensamma regler man kommit överens om. Utan faktiskt efterlevnad och tillämpning av EU:s regelverk undermineras syftet med europeisk samverkan och medlemsstaterna misslyckas med att lösa de gemensamma problem de står inför. Likväl riktas vanligtvis uppmärksamheten inom statsvetenskaplig forskning företrädesvis mot de processer som leder fram till nya EU-regler – *agenda-setting*, förhandlingar, lobbying, politisk koalitionsbildning, beslutsfattande – snarare än mot medlemsstaternas genomförande och tillämpning.

Syftet i denna artikel är att redovisa och förklara empiriska mönster i Sveriges och andra medlemsstaters efterlevnad av EU:s regelverk. Artikeln är indelad i tre avdelningar. I den första diskuterar jag med utgångspunkt i den statsvetenskapliga litteraturen varför efterlevnaden av avtal och regler tenderar att utgöra ett svårslösligt problem i internationellt samarbete i allmänhet. I den andra avdelningen redogör jag för faktiska mönster i EU-medlemsstaternas efterlevnad av EU:s regler och förklarar skillnader i efterlevnad över tiden, mellan politikområden och mellan medlemsländer. I den avslutande avdelningen fokuserar jag på Sveriges efterlevnad av EU:s regler i jämförelse med övriga EU-länder, där existerande data visar på att Sverige redan efter blott ett fåtal år som medlem kommit att bli den stat som mest noggrannt införlivat EU:s regler.

Förklaringar till bristande efterlevnad i internationellt samarbete

Varför utgör efterlevnaden av avtal och regler överhuvudtaget ett problem i internationellt samarbete? Bevisligen är de länder som ingår en överenskommelse intresserade av att gemensamt angripa ett problem, eftersom de annars hade kunnat välja att stå utanför. Samtidigt vittnar rapporter från så gott som alla internationella organisationer om att brister i efterlevnad är ett alltså närvarande problem. Inom studiet av EU har detta fenomen kallats för *the paradox of non-compliance* – varför genomför inte EU:s medlemsstater de åtgärder man kommit överens om i ministerrådet (Krislov m.fl. 1986: 61, 77)?

I den statsvetenskapliga forskningen framförs huvudsakligen två former av förklaringar till denna paradox (Young 1992: 183). Antingen betonas parternas avsaknad av vilja att efterleva de regler de medverkat till att införa, eller brister i deras kapacitet att fullt ut leva upp till sina åtaganden.² Forskare med rötterna i politisk ekonomi tenderar vanligtvis att se frågan om efterlevnad som en *cost/benefit* beräkning, där nyttan av de olika handlingsalternativen vägs mot varandra och där alla aktörer antas ha tillräcklig kapacitet (jfr Downs m.fl. 1996). Andra forskare menar att stater inte förhandlar fram överenskommelser i syfte att bryta mot dem och att förklaringen till bristande efterlevnad måste sökas i olika former av kapacitetsproblem (jfr Chayes – Chayes 1995).

När viljan saknas

Hur kan avsaknad av vilja vara en anledning till dålig efterlevnad? Det är en grundläggande princip inom folkrätten generellt att en stat ej kan vara juridiskt bunden utan sitt medgivande. Ingen stat kan således tvingas in i ett samarbete. Det är därför svårt att se hur ett land kan ansluta sig till en regel eller ett avtal som inte överensstämmer med dess intressen. Denna invändning missar emellertid en viktig poäng. Staters intressen är inte nödvändigtvis desamma vid undertecknandet som vid tidpunkten då man i praktiken måste anpassa sig till vad som har beslutats. Det kan i själva verket ligga i ett lands intresse att skriva under, men ej efterleva, ett avtal (Oye 1986; Yarbrough – Yarbrough 1992; Mitchell 1994: 42-44; Downs m.fl. 1996).

Det mest kända scenariet där en stat kan finna det fördelaktigt att ingå ett internationellt avtal utan att för den skull leva upp till dessa utfästelser är det välbekanta *free-rider* problemet, bekant från såväl spelteori som teorin om kollektivt agerande (Olson 1965; Axelrod 1984). *Free-rider* problemet uppstår i en situation där varje stat finner andra staters efterlevnad önskvärd, men helst skulle vilja undvika att själv tvingas bära anpassningskostnaderna. Om alla länder som ingått en överenskommelse genomför vad som bestämts, drar alla fördel av samarbetet. Varje stat kan emellertid tjäna ännu mer på uppgörelsen om de andra parterna samarbetar fullt ut, medan staten i fråga själv slipper undan den börda som efterlevnaden kan medföra. En aktör som på det sättet drar nytta av andra parters samarbete utan att själv bjuda till utgör en *free-rider*.

Ett andra scenario där en stat kan se det som i sitt intresse att bryta mot en överenskommelse uppstår när efterlevnaden av ett avtal framstår som en fråga om prioriteringar (Mitchell 1994: 43). Ett land kan betrakta såväl andras som sin egen efterlevnad som både önskvärd och fördelaktig, men trots det välja att lägga knappa resurser på andra ändamål. Benägenheten att prioritera korrekt efterlevnad kan i sin tur vara påverkad av den ”administrativa efterlevnadskulturen”, d.v.s. förvaltningens attityd och inställning vad avser tillämpandet av regler, känslan av förpliktelse och vikten av att efterleva de avtal man ingått. I en del länder lägger förvaltningen exempelvis mer vikt vid en korrekt tillämpning än i andra, där regler betraktas mer som en målsättning än som ett absolut rättesnöre (Siedentopf – Hauschild 1988: 63-65).

En tredje situation som resulterar i att en nyligen ingången överenskommelse bryts, uppstår när en stat finner att avtalet i sig inte medför någonting gott, men att en skenbar medverkan trots det kan vara fördelaktig (Mitchell 1994: 42). Att vara part i en överenskommelse eller medlem i en sammanslutning kan ha vissa politiska fördelar som går utöver den konkreta innebörden i de gemensamma reglerna. Alternativt kan en stat värdesätta vissa men inte alla delar av en överenskommelse, med följderna att staten egentligen inte har något intresse av att efterleva avtalets alla aspekter. Internationella fördrag och konventioner är idag ofta så omfattande och försöker jämka samman så många och skilda viljor att stater tvingas ingå avtal där inte alla delar nödvändigtvis överensstämmer med alla staters intressen. Detta är en naturlig följd av att avtal tillkommer via paketlösningar och ömsesidiga kompromisser. På samma vis uppfattas i regel medlemskap i internationella organisationer som EU och världshandelsorganisationen WTO som fördelaktiga, trots att en stat då även kan tvingas acceptera policys och bestämmelser som den ej finner önskvärda. I den utsträckning andra beslutsprinciper än konsensus används, ökar naturligtvis risken att en stat är bunden mot sin vilja och anser att underskriften, men ej efterlevnaden, är fördelaktig.

När kapaciteten saknas

Bristfällig efterlevnad behöver inte nödvändigtvis vara avsiktlig. I själva verket har stater ofta för avsikt att uppfylla sina åtaganden, men misslyckas p.g.a. otillräcklig kapacitet eller förmåga (Young 1992: 183-185; Levy m.fl. 1993: 404-406; Chayes – Chayes 1995: 13-17; Jacobson – Brown Weiss 1995: 141-142). En annan orsak kan vara att ett land och dess förvaltning helt enkelt misstolkar en överenskommelses bestämmelser (Chayes – Chayes 1995: 10-13). Bristande kapacitet utgör emellertid det mer intressanta problemet och är på intet sätt något blott utvecklingsländer lider av, utan är ofta förekommande även i industrialiserade länder med goda ekonomier, stabila politiska system och moderna administrativa apparater. Något förenklat skulle man kunna dela in kapacitetsproblem i två kategorier: politiska och ekonomiska.

Politiska kapacitetsproblem uppstår när regeringar har problem att styra och kontrollera statliga och privata aktörer (Young 1992: 184). Om inte regeringar har den politiska kapaciteten att genomföra avtal – d.v.s. förmågan att få statlig förvaltning, företag och individer att följa de nya reglerna – blir förhandlingar och fördragsunderskrifter till blott viljeyttringar. Som Robert Keohane m.fl. (1993: 20) sammanfattar problemet: "[S]tates must possess the political and administrative capacity to make the domestic adjustments necessary for the implementation of international norms, principles or rules."

Förmågan att juridiskt implementera en överenskommelses bestämmelser utgör en första form av nödvändig politisk kapacitet (From – Stava 1993: 60). Lagstiftande kapacitet syftar på regeringens förmåga att få de internationella bestämmelserna ratificerade i det nationella parlamentet och inkorporerade i nationell lag. Ofta är bristande lagstiftande kapacitet en följd av egenheter i den nationella lagstiftningsprocessen och konstitutionen. Lagstiftningsprocessen

kan exempelvis vara ovanligt trög, vilket gör det svårt att snabbt införliva internationella avtal. Konstitutionen, i sin tur, kan ha inrättat en maktfördelning som försätter regeringsmakten i en svag position i lagstiftningsärenden.

En andra aspekt av en regerings politiska kapacitet är dess kontroll över den nationella förvaltningen och lagstiftande makt på sub-nationell nivå. När väl en internationell överenskommelse har implementerats juridiskt i det nationella parlamentet måste regeringen se till att den statliga förvaltningen tillämpar bestämmelserna. En del menar att ju mer centraliserad förvaltningen är, desto mindre av ett problem behöver detta vara, eftersom regeringen då lättare kan kontrollera tillämpningen (jfr Azzi 1988; Siedentopf – Hauschild 1988: 45). Länder med ett federalt statsskick eller en stark regionalisering utgör speciellt svåra fall. I dessa länder delar ofta centralmakten lagstiftande och/eller verkställande befogenheter med de regionala enheterna, vilket försvårar korrekt tillämpning. Som George Jones (1980: 4) uttrycker det: "An implementation problem arises when the intentions and goals of central policy makers are subverted, transformed or reinterpreted at the periphery."

Ytterligare en aspekt av en stats politiska kapacitet är den administrativa kapaciteten i statsförvaltningen. Administrativ kapacitet är ett brett begrepp, men innefattar ett antal faktorer som är viktiga för en välfungerande förvaltning, exempelvis tillräcklig teknisk kunskap, tillräckliga personalresurser och tillräckliga finansiella resurser (jfr Siedentopf – Hauschild 1988: 63; Jacobson – Brown Weiss 1995: 141). Det är ingalunda fallet att alla stater har tillräcklig administrativ kapacitet och följden för efterlevnaden av internationella överenskommelser är självklar: "Countries that have stronger administrative capacities can do a better job" (Jacobson – Brown Weiss 1995: 141).

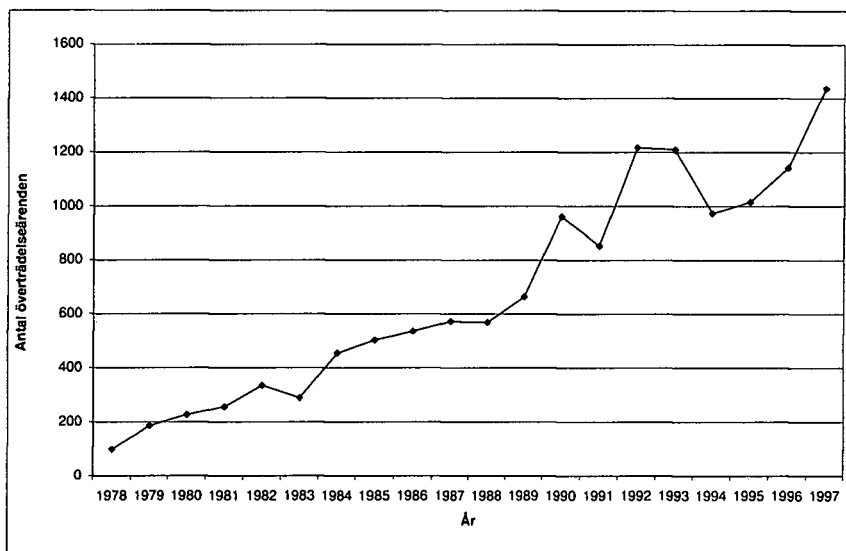
Förutom den politiska kapaciteten att efterleva en överenskommelse måste en stat även ha de nödvändiga ekonomiska resurserna. Men, som Oran Young (1992: 183) påpekar: "Most governments face severe resource constraints limiting their ability to apply the provisions of regimes to areas and activities under their jurisdiction." Internationella avtal försöker vanligtvis angripa nationella och internationella problem genom att föreskriva lösningar som kräver förändringar i parternas beteende. Mer ofta än sällan kräver dessa förändringar nya resurser, alternativt att resurser styrs om från andra angelägna ändamål. Givet att flertalet stater har begränsade resurser, begränsas även deras kapacitet att tillämpa internationella överenskommelser fullt ut. Ju mer välutvecklad och konkurrenskraftig en stats ekonomi är, desto troligare är det att landet kan klara av de nödvändiga anpassningarna. Bristfällig efterlevnad till följd av ekonomiska kapacitetsproblem kan även vara en fråga om skiftande kapacitet över tiden (Chayes – Chayes 1995: 15-17). Det kan vara fallet att medlemsstater ej har kapaciteten att omedelbart efterleva nya bestämmelser, utan är i behov av en informell eller formell övergångsperiod. Skiftningar i kapacitet över tiden kan även verka på andra håll, i de fall stater efter en tid utsätts för ekonomiska påfrestningar som de inte förutsåg vid undertecknandet av avtalet.

När viljan och kapaciteten tryter: Bristfällig efterlevnad i EU

Bristfällig efterlevnad är, som Maria Mendrinou (1996: 2) uttrycker det, ett "systemic phenomenon" i EU, till vilket alla medlemsstater bidrar och som genomtränger alla aspekter av den europeiska integrationsprocessen. Innan vi går in på de specifika mönstren i medlemsstaternas brott mot EG-rätten, finns det emellertid anledning klargöra vad vi egentligen menar när vi talar om efterlevnad respektive icke-efterlevnad. I allmänna ordalag brukar efterlevnad förstås som en aktörs handlande när detta överensstämmer med ett fördrags explicita regler (Young 1979: 104; Mitchell 1994: 30). Mer specifikt kan man dela in efterlevnad i tre olika aspekter (Jacobson – Brown Weiss 1995: 123-125).

Den första aspekten är den juridiska implementeringen. Vanligtvis måste internationella överenskommelser införlivas i nationell lag för att vinna laga kraft. Inom EU är det viktigt att göra en distinktion mellan de två huvudsakliga lagstiftningsinstrumenten, förordningen och direktivet. Medan förordningar är direkt tillämpliga i varje medlemsstat och inte behöver införlivas i nationell lag, måste direktiv implementeras juridiskt eftersom det överläts åt de nationella myndigheterna att "bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet", om än att direktiven är bindande "med avseende på det resultat som skall uppnås" (EG-fördraget, Artikel 189). Den andra aspekten av efterlevnad är procedurella förpliktelser. Det kan exempelvis röra sig om att ett direktiv kräver att medlemsstaterna rapporterar vissa bestämda fakta till EU-kommissionen inom en viss tidsgräns. Den tredje aspekten är naturligtvis efterlevnaden av de konkreta åtagandena, d.v.s. huruvida en stats faktiska beteende överensstämmer med vad man har kommit överens om – vad vi vanligtvis tänker på när vi använder begreppet efterlevnad. Fastän den konkreta efterlevnaden måste sägas vara viktigast för att uppnå de resultat som en bestämmelse har till mål, är den juridiska implementeringen och de procedurella förpliktelserna ofta förutsättningar för och goda indikatorer på faktisk efterlevnad.

Bristar i någon av dessa tre aspekter av efterlevnad kan föranleda EU-kommissionen att inleda rättsliga förfaranden mot medlemsstater i enlighet med Artikel 169 av EG-fördraget. Dessa förfaranden är den mest praktiska indikatorn på bristfällig efterlevnad hos medlemsstaterna och ligger därför till grund för analysen här av mönster i efterlevnaden av EU:s regelverk. Formella förfaranden mot medlemsstater inleds när EU-kommissionen finner att brott mot EG-rätten har begåtts. medlemsstaternas överträdelser är visserligen inte formellt fastställda förrän EG-domstolen har fattat ett beslut i ärendet, men eftersom få av alla fall ens når domstolen (ca. 10 procent) till följd av att EU-kommissionen och medlemsstaterna normalt finner lösningar genom informella förhandlingar, utgör själva inledandet av rättsliga förfaranden en bättre och mer rättvis måttstock på efterlevnad (Jönsson – Tallberg 1998: 408). Därtill vinner EU-kommissionen ca. 90 procent av alla fall som når så långt som till ett avgörande i EG-domstolen (Audretsch 1986: 363; European Commission 1997a: 135-137).



Figur 1. Överträdelseärenden, antal inledda per år, 1978-1997.

Källa: European Commission 1984: 24; 1990: 45; 1995b: 90; 1997a: 133; 1998b: 120.

Implementeringsunderskottet i EU

På goda grunder har det bristfälliga genomförandet av EU:s regelverk beskrivits som ett "implementeringsunderskott" (jfr From – Stava 1993: 55). Uttrycket föräns av det stora gapet mellan antalet förslag som antas i EU:s ministerråd och antalet beslut som genomförs och tillämpas korrekt i medlemsstaterna. Därtill hävdar många bedömare att detta underskott dessutom växer.

Hypotesen att underskottet växer får stöd av figur 1, som visar det totala antalet rättsliga förfaranden som EU-kommissionen inlett 1978-1997 mot medlemsstater för brott mot EG-rätten. Figuren illustrerar en markant ökning under dessa två decennier, från 97 fall 1978, till 503 förfaranden 1985, till 962 ärenden 1990, till 1436 processer 1997.

Innebär denna enorma ökning att bristerna i medlemsstaternas efterlevnad är mer än tio gånger värre idag än för knappt 20 år sedan? Inte nödvändigtvis. Fyra faktorer kan urskiljas som alla bidrar till detta mönster, varav en är faktisk efterlevnad (Mendrinou 1996: 3). För det första har mängden EU-lagstiftning ökat, vilket innebär att medlemsstaterna idag har fler regler att rätta sig efter än för bara fem eller tio år sedan. Lanseringen av "1992"-programmet för fullständigt av den inre marknaden och de fyra friheterna, innebar exempelvis att knappt 300 nya direktiv och förordningar skulle implementeras och börja tillämpas i slutet av 1980-talet och det tidiga 1990-talet.

En andra faktor som har bidragit till den här ökningen i det totala antalet överträdelseärenden är de successiva utvidgningarna. Tre utvidgningar har ägt rum under den här perioden: Grekland 1981, Spanien och Portugal 1986, och

Österrike, Finland och Sverige 1995. Alla utvidgningsomgångarna uppvisar ett liknande mönster i att få överträdelseärenden inleddes under staternas första år som medlemmar, men att antalet förfaranden därefter ökade betydligt. Som ett försök att uppskatta effekten av 1980-talets utvidgningar på det totala antalet överträdelseärenden, kan nämnas att siffran för 1992 är 860 snarare än 1217 förfaranden om Grekland, Spanien och Portugal utelämnas.

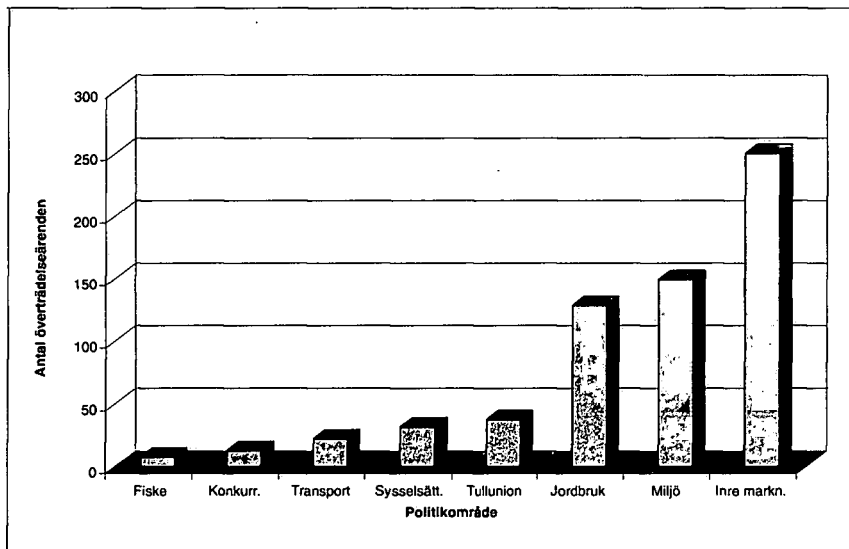
För det tredje påverkas antalet rättsliga förfaranden av hur EU-kommissionen väljer att utföra sin roll som övervakare. Intensiteten i kommissionens ansträngningar och förändringar i de interna rutinerna har varit av betydelse genom åren. Den största förändringen ägde rum 1977, då EU-kommissionen under dåvarande presidenten Roy Jenkins införde ett mindre diplomatiskt förhållningssätt gentemot medlemsstaterna, med en successiv ökning i antalet överträdelseärenden som följd (Audretsch 1986: 275-289). Även i samband med den allt större tonvikt som efterhand lagts vid medlemsstaternas korrekta genomförande och efterlevnad av den inre marknaden, har EU-kommissionen förändrat sina övervakningsmetoder- och rutiner. Uppgångarna 1987, 1989 och 1997 förklaras av en intensifiering och effektivisering av kommissionens metoder för övervakning och handläggning av överträdelseärenden, medan de två nedgångarna 1983 och 1991 förklaras av förändringar i bokföringen av förfaranden (European Commission 1984: 6; 1988: 3; 1990: II-III; 1992: IV; 1998b: I).

Förändringar i medlemsstaternas efterlevnad är en fjärde och sista faktor som har bidragit till ökningen i antalet överträdelser under de två senaste decennierna. Även när de tre föregående variablerna har beaktats återstår förändringar i det totala antalet överträdelseärenden som bäst förklaras av variation i efterlevnadsgraden. Den inre marknaden har inte enbart inneburit en ökning i mängden EU-lagstiftning, utan utgör även en fördjupning av själva samarbetet. Mer krävande förändringar än tidigare har varit nödvändiga och politikområden som tidigare betraktades som nationalstatens naturliga domän regleras idag på den europeiska nivån. De påfrestningar detta har medfört i omställningsskedet är en bidragande förklaring till den ökande mängden rättsliga förfaranden i början av 1990-talet.³ Men även nedgångar i antalet överträdelseärenden kan reduceras till förbättrad efterlevnad å medlemsstaternas sida. Som EU-kommissionen (1995b: 1d) konstaterar när den försöker förklara nedgången i förfaranden 1994: "[S]ince the Commission did not drop its guard, and the number of new directives which fell due for transposal in 1994 was comparable to the number for 1993, the explanation lies in improvements in the conduct of Member States as regards adopting transposal measures."

Skillnader i efterlevnad mellan EU:s politikområden

Antalet överträdelseärenden varierar inte enbart över tiden, utan även mellan politikområden. Vissa politikområden är värre drabbade än andra och statistiken från de senaste två decennierna visar på klara och ihållande trender.

Figur 2 visar det genomsnittliga antalet rättsliga förfaranden per år som EU-kommissionen inlett mot medlemsstaterna inom åtta utvalda politikområden



Figur 2. Överträdelseärenden, antal inledda per politikområde, årligt genomsnitt 1978-1997.

Källa: European Commission 1984: 25; 1992: 79; 1997a: 126-130.

under perioden 1978-1996.⁴ Tre politikområden utmärker sig: inre marknaden, miljö och jordbruk. Den inre marknaden är värst ansatt och i snitt har ca. 250 förfaranden inlett årligen mot medlemsstater som ej levt upp till sina förpliktelser. Miljöområdet utgör den näst mest utsatta sektorn, med ett årligt genomsnitt på ca 150 inledda fall. Den tredje sektorn där EU-kommissionen tvingats inleda ett stort antal förfaranden är jordbruksområdet, där det årliga snittet ligger på knappt 130 överträdelseärenden. De övriga fem politikområdena uppvisar även de många, men klart färre, fall där EU-kommissionen tvingats ta till formella juridiska medel för att förmå medlemsstaterna att efterleva EU:s regelverk.

Som i fallet med den totala ökningen av antalet inledda förfaranden finns det goda skäl att tro att andra orsaker än direkt efterlevnad bidrar till skillnaden mellan de olika politikområdena. Åtminstone tre faktorer tycks samverka. För det första skiftar EU:s kompetens betydligt från område till område. Det gemensamma regelverket på EU-nivå är ej lika väl utvecklat på alla områden, utan är snarare att betrakta som fläckvist och av skiftande djup och bredd. Inom en del politikområden har EU i det närmaste ensamkompetens, medan politikansvaret företrädesvis vilar på medlemsstaterna inom andra sektorer. EU-lagstiftningen är därför mer omfattande inom vissa politikområden än inom andra, med följderna att risken för överträdelser varierar. De tre sektorerna med det största antalet förfaranden är alla att betrakta som områden med omfattande aktivitet på EU-nivån. Av de drygt 1300 direktiv som var i kraft den 31 december 1996, rörde ca. 685 den inre marknaden, 370 jordbruk och 135 miljö, till skillnad från färre än 50 på vart och ett av de andra politikområdena (European Commission: 1997a). Därtill har den inre marknaden alltid utgjort ryggraden

i den europeiska integrationsprocessen, liksom den gemensamma jordbrukspolitiken traditionellt varit ett område av avsevärd tyngd, inte minst p.g.a. att ca. 50 procent av EU:s budget idag går till denna sektor. Miljöpolitiken har under 1980- och 1990-talen utvecklats från att ha varit ett relativt anonymt område, till en sektor med omfattande lagstiftningsaktivitet och en hög politisk profil.

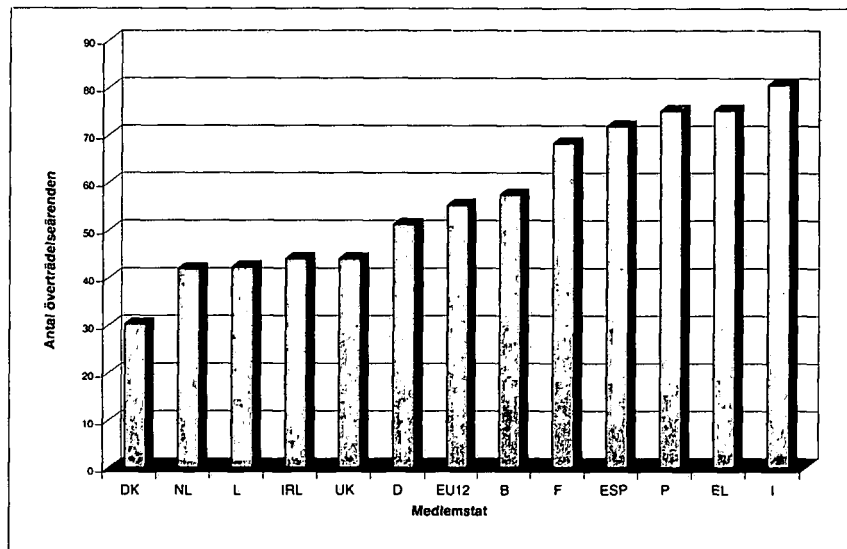
En andra faktor som bidrar till skillnaderna mellan de olika sakområdena är EU-kommissionens policyprioriteringar. Vissa politikområden uppfattas helt enkelt som viktigare, vilket föranleder EU-kommissionen att vara särdeles noggrann med att övervaka medlemsstaternas implementering och efterlevnad inom dessa sektorer. Den inre marknaden är det främsta exemplet. Sedan 1985 har den inre marknaden utgjort EU-kommissionens högsta prioritet vad avser såväl beslutsfattande som genomförande och efterlevnad. Till följd av dess roll som stomme i det europeiska integrationsprojektet och tidsgränsen 1992 för dess fullständiggande, föranledde den inre marknaden en skärpning i EU-kommissionens övervakning av medlemsstaternas efterlevnad (jfr European Commission 1989: 7).

Faktiska skillnader i efterlevnaden inom de olika politikområdena utgör en tredje faktor. På ett allmänt plan kan det konstateras att de tre mest ansatta sektorerna – den inre marknaden, miljö och jordbruk – alla är traditionellt sett konfliktfyllda områden. Antingen skiljer sig medlemsstaternas positioner betydligt (miljö, jordbruk), eller konkurrerar de intensivt om marknadsandelar (inre marknaden). Mer specifikt finns det vissa områden av EU:s regelverk där medlemsstaterna tycks ha speciellt svårt att leva upp till sina skyldigheter. Inom exempelvis den inre marknaden utgör offentlig upphandling ett politikområde som varit mer problemtävt än något annat. Jämte eventuella kapacitetsproblem utgör ren och skär protektionism den främsta anledningen till dessa brister i efterlevnaden (intervju, EU-kommissionen, 24 sept. 1996).

Skillnader i efterlevnad mellan EU:s medlemsstater

Ingenstans är efterlevnad en så politiskt känslig fråga som i jämförelsen mellan olika medlemsländer. Inget land vill bli utpekad som smitare och opålitlig samarbetspartner. Om än att alla EU:s medlemsstater bidrar till implementeringsunderskottet, gör vissa länder det betydligt mer än andra. Till skillnad från variationer i efterlevnad över tiden och mellan politikområden kan dessutom olikheter mellan medlemsstaterna i antalet överträdelseärenden kopplas direkt till skillnader i graden av efterlevnad.

Figur 3 visar det genomsnittliga antalet rättsliga förfaranden årligen som EU-kommissionen inlett mot medlemsstaterna under perioden 1978-1996.⁵ Lydigast har Danmark varit, som blott varit föremål för drygt 30 överträdelseärenden årligen. Därefter följer en grupp bestående av Nederländerna, Luxemburg, Irland och Storbritannien, som alla har givit EU-kommissionen anledning att inleda i genomsnitt 40-45 förfaranden årligen. Strax under EU-snittet på 55 överträdelseärenden per stat och år återfinns Tyskland och strax över hittar vi Belgien. Frankrike och Spanien har båda varit föremål för ca 70 inled-



Figur 3. Överträdelseärenden, antal inledda per medlemsstat, årligt genomsnitt 1978-1997.

Källa: European Commission 1984: 24; 1990: 45; 1995b: 90; 1997a: 133.

da undersökningar om brott mot EG-rätten årligen, medan Portugal och Grekland är ett snäpp värre med runt 75 överträdelseärenden per år. EU:s svarta får är Italien, som drygt 80 gånger per år har tvingat EU-kommissionen att ta till formella rättsliga förfaranden för att komma till rätta med efterlevnadsproblemen.

Det finns ingen enkel förklaring till skillnaderna mellan medlemsstaterna i efterlevnaden av EU:s regelverk. Däremot är det möjligt att peka på ett antal tänkbara orsaker utifrån de förklaringar som diskuterades inledningsvis i artikeln. En av de mest slående observationerna är att det inte tycks finnas något förhållande mellan ländernas inställning till EU och efterlevnaden av EU:s regelverk. Paradoxalt nog är EU-skeptiska länder som Danmark och Storbritannien bland de medlemsstater som bäst efterlever EU:s regler, medan en EU-entusiast som Italien är det land med störst benägenhet att inte följa EU:s bestämmelser. Ej heller finns det någon markant skillnad mellan de stater som en gång grundade EU och som alla är mer öppna för en federalistisk utveckling – Benelux, Frankrike, Tyskland, Italien – och de medlemsstater som tillkommit genom de successiva utvidgningarna.

Däremot ger mönstren i Figur 3 stöd för tanken att skillnader mellan medlemsländerna kan vara ett resultat av olika prioriteringar och inställningar i den statliga förvaltningen. Som EU-kommissionen (1986: 4) konstaterat: "Experience shows that a State's membership of the Community is not always sufficiently reflected in the attitudes and outlook of its administration." Den danska förvaltningen har länge varit mån om att inte svärta ned sina tjugiga resultat vad avser efterlevnaden av EU-regler. På samma vis är den brittiska förvaltningen av tradition opartisk och noggrann i sin tillämpning av regler, medan den frans-

ka förvaltningen är känd för att inte lägga stor tonvikt vid den faktiska implementeringen av politiska beslut (Siedentopf – Hauschild 1988: 41, 64).

Risken att en medlemsstat skall tvingas tillämpa bestämmelser som den inte givit sitt stöd för har ökat genom den successiva övergången sedan Enhetsakten (1986) till kvalificerad majoritet som röstningsprincip i rådet. Risken är större för små än för stora medlemsstater, eftersom de mindre länderna till följd av sitt lägre röstetal lättare blir borrhöstade i rådet. Ser man till skillnaderna i efterlevnad mellan de små och de stora medlemsstaterna tycks emellertid ej denna faktor vara av större betydelse. I själva verket är det små och röstsvaga länder som Danmark, Nederländerna, Luxemburg och Irland som bäst efterlever EG-rätten.

De förklaringar som betonar medlemsstaternas avsaknad på tillräcklig kapacitet och förmåga får ofta stöd av EU-kommissionen själv. Brister i den lagstiftande kapaciteten framhålls som orsak till att införlivningen av EU-direktiv i nationell lag ofta är försenad (jfr European Commission 1994: 16). Förseningarna kan vara ett resultat av problem i den nationella beslutsprocessen eller av den höga tekniska komplexiteten på lagstiftningen. Inte sällan framhålls Italien som det främsta exemplet på sådana, av lagstiftningsprocessen orsakade, efterlevnadsproblem. I Italien har den tungrodda processen lett till problem inte bara för nationell lagstiftning, utan också varit en betydande anledning till Italiens många överträdelseärenden i EU (Siedentopf – Hauschild 1988: 46).

EU-kommissionen pekar även på att regeringar i länder med federala eller regionala konstitutionella system har svårare att garantera korrekt tillämpning och efterlevnad (intervju, EU-kommissionen, 22 mars 1996). I såväl Tyskland som Belgien, Italien och Spanien är sub-nationella regioner utrustade med betydande befogenheter. Men det är framför allt i Tyskland som dessa regionala enheter, *Länder*, tycks vara en allvarligt bidragande faktor till efterlevnadsproblem. *Länderna* är måna om att försvara sina befogenheter och har ofta ställt sig tveksamma till EU-regler som den federala regeringen har förhandlat fram utan att konsultera *Länderna*.

EU:s medlemsländer skiljer sig klart vad avser den administrativa kapaciteten att efterleva regelverket och även detta kan vara en bidragande orsak till skillnaderna i efterlevnad länderna emellan. Administrativ kapacitet i form av tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens tycks ha varit regeln i Danmark, Tyskland, Frankrike, Luxemburg och Nederländerna. Övriga länder har dragits med mer eller mindre allvarliga brister. Rapporter vittnar om betydande kapacitetsproblem i bl.a. Belgien, Grekland, Irland, Italien och Storbritannien (Siedentopf – Hauschild 1988: 62-63).

Alla EU:s medlemsstater kan idag sägas ha den nödvändiga ekonomiska kapaciteten att efterleva EU:s bestämmelser, inte minst mot bakgrund av att alla medlemsländer utom Grekland i realiteten kvalificerade sig för deltagande i EMU:s tredje fas. EU är emellertid betydligt mer ekonomiskt homogent idag än för tio år sedan och skillnader i ekonomisk kapacitet kan tidigare ha spelat en roll. Exempelvis erhöi de anslutande medlemsländerna Grekland, Spanien och Portugal övergångsbestämmelser vid inträdet i EU, mot bakgrund av de omställningar som EU-medlemskapet krävde av näringarna i dessa länder.

Även efterlevnad i dagens EU kan vara påverkad av ekonomiska resursproblem. Framför allt har det framhållits att Tysklands allt sämre efterlevnad delvis kan förklaras av återföreningen, som kom att bli och fortfarande är mycket kostsam och resurskrävande (intervju, EU-kommissionen, 22 mars 1996).

Sverige och efterlevnaden av EU:s regelverk

Den kanske mest konkreta innebörden av att Sverige blev medlem av EU den 1 januari 1995 var att ej blott svenska utan även europeiska regler nu skulle tillämpas och efterlevas inom Sveriges gränser. I denna avslutande sektion diskuterar jag hur väl Sverige har lyckats införliva EU:s regelverk, de förfaranden som inletts mot Sverige för överträdelser av EG-rätten, samt hur Sveriges efterlevnadsmönster kan förklaras. Historien om Sverige och efterlevnaden av EU:s regler börjar av nödvändighet vid inträdet, vilket innebär att de data som finns att tillgå av naturliga skäl är något begränsad. De slutsatser jag drar i denna sektion bör därför betraktas som tentativa. För att man lättare skall kunna bilda sig en uppfattning om vad siffrorna om Sveriges efterlevnad egentligen säger, jämförs dessa med motsvarande siffror hos de övriga nya medlemsstaterna, Finland och Österrike, samt med EU som helhet.

Redan bäst i klassen: Sveriges införlivning av EU:s regelverk

Brister i den juridiska implementeringen av EU:s bestämmelser utgör, som konstaterats tidigare, det mest uppmärksammade och kanske vanligast förekommande av efterlevnadsproblemen i EU. Korrekt och tidsenlig införlivning av ny EU-lagstiftning har visat sig vara väl så problematiskt för länder som sedan länge är medlemmar i EU. Men för stater som blivit medlemmar genom EU:s successiva utvidgningsomgångar har denna uppgift varit etter värre. Vid inträdet i EU måste nya medlemsstater införliva hela EU:s samlade regelverk, *acquis communautaires*, vilket är enorm uppgift som därtill blir större för var utvidgningsomgång.

När Finland, Sverige och Österrike 1995 blev medlemmar av EU underlätades emellertid den här uppgiften av att dessa länder redan inför ikraftträdandet av EES-avtalet den 1 januari 1994 hade varit tvungna att införliva stora delar av EU:s regelverk. Till skillnad från när Grekland blev medlem 1981 och när Spanien och Portugal blev medlemmar 1986, har de tre nya den här gången

Tabell 1. Andel av EU:s samlade direktiv som är korrekt införlivade.

	1995-12-31	1996-12-31	1997-12-31
Sverige	93,0%	93,8%	97,3%
Finland	70,5%	80,9%	96,3%
Österrike	84,2%	88,3%	94,3%
EU15	90,7%	92,8%	94,0%

Källa: European Commission 1996a: 12; 1997a: 17; 1998b: II.

Tabell 2. Andel av direktiven inom "1992"-programmet för den inre marknaden som är korrekt införlivade.

	1995-09-20	1995-11-21	1996-05-15	1996-09-16	1997-03-07
Sverige	96,8	96,4	96,8	95,5	98,2
Finland	86,0	91,9	84,5	87,7	95,9
Österrike	80,5	87,8	80,4	83,1	86,2
EU15	92,5	93,2	92,5	92,9	94,3

Källa: European Commission 1995a, s. 3; 1996b, s. 3; 1996c, s. 7; 1996d, s. 4; 1997b: 2.

snabbt lyckats nå övriga medlemsstaters nivå av korrekt juridisk implementering.

Tabell 1 visar andelen av EU:s samlade direktiv som är korrekt införlivade i nationell lag i de tre nya medlemsstaterna samt EU som helhet. Sverige har gjort en rivstart. Efter ett år som medlem i EU hade Sverige den sjätte högsta nivån med 93,0 procent av alla direktiv korrekt implementerade och efter två år var Sverige uppe på femte plats med 93,8 procent. Vid 1997 års slut hade Sverige gått upp i topp som den medlemsstat som mest fullständigt införlivat EU:s alla direktiv. Även Finland hade omedelbart haft en nivå över EU:s genomsnitt om det inte vore för de problem som Åland orsakade inledningsvis (European Commission 1996a: 13). Åland har en speciell ställning i folkrättslig mening och enligt den finländska författningen åtnjuter Ålands parlament en autonomi inom vissa frågor som innebär att även det måste införliva EU:s bestämmelser. De komplikationer som detta medförde var emellertid inte allvarligare än att Finland på två år raskt kunde höja sin nivå från 70,5 till 96,3 procent. Den av de nya medlemsstaterna som i realiteten har haft det svårast är Österrike. Särffallet Finland undantaget, hade Österrike såväl 1995 som 1996 den lägsta nivån i EU med 84,2 och 88,3 procent. Vid 1997 års slut hade emellertid Österrike fått bukt med de initiala problemen och låg på en implementeringsgrad om 94,3 procent. Problem med direktiv på jordbruksområdet – som var ett av de få områden av EU:s regelverk som EFTA länderna inte tog över i samband med EES-avtalet – utgör den kanske främsta orsaken till Österrikes låga nivå av korrekt implementering (European Commission 1996a: 12).

Det intryck man får när man betraktar siffrorna för hela EU:s regelverk bekräftas om man fokuserar mer i detalj på EU:s mest centrala politikområde, den inre marknaden. Tabell 2 visar andelen korrekt införlivade direktiv inom "1992"-programmet för fullständigandet av den inre marknaden. Sverige trädde omedelbart in som en av klassens bästa elever och etablerade sig på en nivå betydligt över EU:s genomsnitt. Under 1995, 1996 och 1997 har Sverige omväxlande varit två, tre och fyra på listan med en införlivningsnivå på runt 96-98 procent. Finland lider naturligtvis även på detta område av problemet med Ålands implementering, men har trots det lyckats nå en nivå som är betydligt högre än Österrikes.

Sverige inför rätta: Överträdelseärenden under de första åren av medlemskap

Ett indirekt mått på Sveriges efterlevnad av EU:s regelverk är de överträdelseärenden som inletts mot Sverige för brott mot EG-rätten. Dels kan EU-kommissionen inleda procedurer mot Sverige under Artikel 169, dels kan medborgare och företag dra en medlemsstat inför rätta i nationella domstolar. Eftersom bristfällig implementering ofta är en huvudanledning till överträdelseärenden, skulle man mot bakgrund av Sveriges goda resultat förvänta sig att antalet förfaranden mot Sverige är få. I stort är detta en bild som stämmer, framför allt vad avser de överträdelseärenden som EU-kommissionen inlett mot Sverige.

Tabell 3 redovisar siffror som vid första anblicken kan framstå som oförklarliga. Var Sveriges efterlevnad verkligen så god det första året att det inte fanns anledning att inleda fler än två förfaranden och blev den verkligen sämre under de nästföljande åren? Detta är siffror som pekar i rakt motsatt riktning från den över tiden ökande graden av korrekt implementering som berördes ovan. I själva verket är det mönster som framträder för såväl Sverige som Finland och Österrike typiskt för alla nya medlemsstater åren efter inträdet i EU. Under den första tiden är EU-kommissionen mer accepterande vad avser eventuella överträdelser eftersom alla känner till de svårigheter det innebär att överta och tillämpa hela EU:s regelverk. Därtill passerar alla överträdelseärenden en informell fas innan själva förfarandet inleds och för de nya medlemsländerna kan det ta ett tag innan eventuella överträdelser syns i statistiken.

Att antalet inledda förfaranden sedan skjuter i höjden efter den första tiden är naturligt mot bakgrund av de anpassningsproblem som de nya medlemsstaterna vanligtvis dras med. Så har varit fallet för alla nya medlemsstater som tillkommit på 1980- och 1990-talen. EU-kommissionen tycks även ha för avsikt att den här gången snabbt korrigera eventuella problem i de tre nya medlemsstaterna, med anledning av den nya utvidgningsrunda som stundar (intervju, Närings- och Handelsdepartementet, 6 december 1996). Icke desto mindre är det intressant att notera Sveriges förhållandevis låga antal överträdelseärenden, dels i förhållande till EU:s genomsnitt, dels i jämförelse med Finlands och Österrikes mycket höga antal. Sverige ligger redan idag strax under EU:s genomsnitt och antalet överträdelseärenden kan förväntas falla något under de år som kommer.

Svenska domstolar blev genom EU-inträdet en del av EU:s rättsmaskineri, framför allt symboliserat av den länk mellan EG-domstolen och nationella

Tabell 3: Överträdelseärenden mot Sverige, Finland, Österrike och EU15, 1995-1997.

	1995	1996	1997
Sverige	2	69	74
Finland	2	290	78
Österrike	4	132	93
EU15	67,7	76,1	95,7

Källa: European Commission 1997a, s. 133; 1998b, s. 120.

domstolar som förhandsbesked under Artikel 177 utgör (Norberg 1995). När svenska domstolar tillämpar EG-rätten kan det vara fallet att avgöranden framstår som klara och oproblematiske. Domstolarna får då självständigt fatta beslut i dessa EU-relaterade fall. Om domstolarna däremot är osäkra på hur svensk lag förhåller sig till EG-rätten, har de möjlighet att rådfråga EG-domstolen genom att begära ett s.k. förhandsavgörande. Domstolar av högsta instans måste alltid begära ett sådant tolkningsbesked av EG-domstolen om de ställs inför ärenden som rör svensk lags förenlighet med EU:s regler. EG-domstolen svarar med ett uttalande om hur man bör tolka EU-regeln i fråga och sedan är det upp till den nationella domstolen att avgöra tvisten mot bakgrund av EG-domstolens tolkningsbesked.

Vad gäller EU-relaterade ärenden i svenska domstolar är det material som finns att tillgå relativt knapphändig. Framför allt är det svårt att tolka de data som finns eftersom medlemsstaternas rättsordningar skiljer sig åt och därför försvårar jämförelser. Hur många ärenden som svenska juridiska instanser avgjort på egen hand finns mig veterligen ej sammanfattat. Men under det första året som medlem i EU vände sig svenska domstolar till EG-domstolen för förhandsavgörande i sex fall, under 1996 i fyra fall och under 1997 i sju fall (European Commission 1996a: 415; 1997a: 461; 1998b: 292). Detta är något oftare än i Finland och mer sällan än i Österrike, men betydligt lägre än EU:s genomsnitt med omkring 16-17 fall per land och år. En faktor som kan förklara den relativt låga aktiviteten i svenska domstolar är att de nödvändiga kunskaperna om EU:s regelverk eventuellt fortfarande är något svaga i Sverige. För att nationella domstolar skall kunna verka som en effektiv och decentraliserad förlängning av EU:s system för framtvängandet av efterlevnad krävs både goda kunskaper i EG-rätt bland jurister och en medvetenhet hos medborgarna om vilka rättigheter de åtnjuter genom EU:s regelverk samt hur de skall gå tillväga för att hävda dessa.

Det fall som blivit mest uppmärksammat och som öppnat svenska folkets ögon för möjligheten att utmana den svenska staten stödd på EU:s regelverk är otvivelaktigen *Franzén*-målet (EG-domstolen 1997). Den 7 april 1994 sålde Harry Franzén vin i sin ICA-butik i Röstånga, vilket var förbjudet enligt svensk lag. Franzén, som åtalades vid Landskrona tingsrätt för brott mot Alkohollagen, hävdade emellertid att Systembolagets monopol stred mot EU:s regler om frihandel och att han därför hade rätt att sälja starkvaror till sina kunder. Tingsrätten i Landskrona begärde då att EG-domstolen skulle uttala sig om det svenska alkoholmonopolet var förenligt med EU:s regelverk. EG-domstolen kom till slutsatsen att Systembolagets detaljhandelsmonopol ej var diskriminerande eller på annat sätt missgynnade importerade produkter. Däremot ansågs de svenska bestämmelser enligt vilka importen av alkoholdrycker är förbehållen vissa näringsidkare – de som ansökt om kostsamma tillverknings- eller partihandelstillstånd – utgöra ett handelshinder, eftersom de fördrar importerade produkter i jämförelse med svenska och därför snedvrider konkurrensen. EG-domstolens beslut kom att utmålans som mer av en seger för den svenska staten än vad det kanske var. På den punkt där de svenska bestämmelserna faktiskt hade blivit underkända tvingades Sverige anpassa sig och gjorde

så omedelbart redan dagen efter domen då man sänkte avgifterna för partihandel med starkvaror (Socialdepartementet 1997). Ej heller var det sista ordet sagt om Systembolagets monopol, som återigen varit föremål för diskussioner mellan EU-kommissionen och den svenska regeringen (Dagens Nyheter, 27 mars 1998, s. A5).

Vad förklarar Sveriges goda efterlevnad av EU:s regelverk?

Avslutningsvis finns det anledning att fråga sig vad som kan förklara Sveriges relativt sett goda efterlevnad av EU:s regelverk. Implementeringsnivån är bland de högsta i EU och förhållandevis få förfaranden har inletts mot Sverige för brott mot EG-rätten. Sverige sällar sig i stort till en grupp små och laglydiga medlemsstater, där Danmark är den främsta parallellen, men även Nederländerna, Luxemburg och Irland förtjänar att nämnas.

De förklaringar som pekar på bristen av vilja och kapacitet att efterleva överenskomna bestämmelser ger framför allt vid handen att Sverige i stort saknar "anledningar" till att bryta mot EU:s regelverk. Vad avser viljan att efterleva EU:s regler, kan det konstateras att stark EU-skepticism, likt i Danmark och Storbritannien, uppenbarligen inte föranleder en större benägenhet att bryta mot överenskommelser som man ingått. Den svenska förvaltningen ansluter sig i sin inställning och sina prioriteringar till den nordeuropeiska traditionen av en pliktrogen och noggrann tillämpning av de regler som föreskrivs. Den dominerande inställningen synes vara att ej inträda i avtal som ej kan hållas (med undantag för den svenska regeringens ställningstagande mot deltagande i EU:s valutaunion från starten 1 januari 1999, trots att man förbundit sig till detta genom Maastrichtfördraget). Enligt en utredning presenterad av Statskontoret tenderar svenska myndigheter t.o.m. att "överimplementera" EU:s regler genom att utfärda föreskrifter som är *mer långtgående* än vad EG-rätten föreskriver (Statskontoret 1998).

Sverige har även valt att söka undantag och övergångsperioder på områden som är känsliga. Det svenska intresset av att bryta mot EU:s regler är naturligtvis dämpat av de undantag, övergångsbestämmelser och okonventionella lösningar som man i samband med medlemskapsförhandlingarna lyckades säkra på områden som alkoholmonopolet, miljöbestämmelser, snus och möjligheten för utländska medborgare att köpa svenska sommarstugor. Den svenska benägenheten att söka undantag illustreras av det faktum att Sverige i februari 1998 hade hela 22 undantag från direktiv som reglerar den inre marknaden, vilket är flest i EU med undantag för Österrikes 30 och som skall jämföras med fem för Finland, ett för Spanien och Irland vardera, men inga för övriga nio medlemsstater (European Commission 1998a: 6).

Sverige kan ej heller i större utsträckning sägas lida av de politiska och ekonomiska kapacitetsproblem som försvårar korrekt efterlevnad för många stater inom såväl EU som andra internationella organisationer. Den svenska förvaltningen har en tillräcklig administrativ kapacitet och lider inte av resursproblem som lägger hinder i vägen för genomförandet och tillämpandet av EU-bestämmelser. Både den svenska förvaltningen och politiskt beslutsfattande är i hög

grad centraliserade och den svenska regeringen behöver ej tampas med regionala enheter som vägrar genomföra vad regeringen har lovat i EU:s ministerråd. Sverige måste anses ha den ekonomiska kapaciteten att efterleva EU:s regelverk. Även den tidsenliga införlivningen av EES-avtalet och därpå återstoden av EU:s *acquis communautaires* tyder på att den svenska lagstiftningsprocessen ej dras med kroniska kapacitetsproblem som försvårar juridisk implementering.

Om nu de svenska förutsättningarna för god efterlevnad av EU:s regelverk i allmänhet är fördelaktiga kan man fråga sig varför det förekommer överträdelseärenden mot Sverige överhuvudtaget. Ett sätt att bakvägen söka svaret är att analysera de fall där EU-kommissionen faktiskt inlett förfaranden mot Sverige för brott mot EG-rätten (Regeringens skrivelse 1996/97: 59-60; 1997/98: 66-67).

Det första man måste konstatera är att den absoluta merparten av överträdelseärendena rör icke-notifiering, d.v.s. att Sverige inte har anmält genomförandet av direktiv inom den utsatta tidsramen. Exempelvis rörde 61 av de 69 överträdelseärendena 1996 icke-notifiering. Enligt en nyligen utförd granskning av riksdagens revisorer står den främsta förklaringen att finna i den svenska politiska beslutsprocessen vid införlivande av EU-regler (Riksdagens revisorer, 1997/98). I termer av att kunna och vilja rör det sig m.a.o. om ett politiskt kapacitetsproblem. Vanligtvis har en medlemsstat två år på sig att införliva ett nytt EU-direktiv, vilket normalt är tillräckligt för att vidta de nationella lagstiftningsåtgärder som krävs. Sverige har emellertid valt att införliva EU-regler enligt exakt samma beslutsprocess som vid stiftandet av nationella lagar. Det innebär att ett EU-direktiv som skall införlivas passerar alla stegen i den svenska beslutsprocessen: utredningsarbete, remissförfarande, propositionsarbete, eventuell lagrådsremiss, riksdagsbehandling, och myndighetsföreskrifter. Den naturliga följderna av denna omständliga procedur även i fall där man är bunden vad avser slutresultatet är att det svenska införlivandet av EU-regler tar längre tid än i andra medlemsländer och än vad EU:s tidsgränser föreskriver. Sverige må efterleva EU:s regelverk väl, men ibland först efter påtagliga förseningar.

Färre men eventuellt mer intressanta är de konkreta fall där Sverige valt en tillämpning av EU:s regelverk som EU-kommissionen ej funnit acceptabel. Här framträder företrädesvis tre kategorier av konflikter, som alla ger skäl att tro att politiska intressen spelar en viktig roll. För det första finns det en grupp fall där Sverige med hänvisning till miljö- och hälsoskäl tillämpat striktare regler än vad EU-bestämmelserna föreskriver. Dessa fall, som EU-kommissionen anser strider mot EU-direktiv eller principen om varors fria rörlighet, inkluderar bl.a. svenska regleringar på bilavgasområdet och ett svenskt förbud mot användningen av vissa kemikalier.

Men även det omvända förhållandet förekommer, d.v.s. att EU föreskriver striktare regler än vad Sverige önskar tillämpa. I denna andra grupp med stor spännvidd återfinns ärenden där Sverige exempelvis inte uppfyller krav på åtgärder för att skydda minderåriga från skadliga TV-sändningar, inte vidtagit

de åtgärder som föreskrivits för skydd mot BSE (galna ko-sjukan), och inte uppfyllt sina skyldigheter för bevarandet av växter och djur.

Den tredje gruppen ärenden som föranlett EU-kommissionen att inleda förfaranden mot Sverige kan rätt och slätt betraktas som fall av protektionistiskt agerande från svensk sida. Likt många andra medlemsstater har Sverige problem att överge det starka inslag av diskriminering mot utländska producenter som tidigare varit kännemärket för offentlig upphandling. Ett relativt stort antal överträdelseärenden handlar därför om hur svenska regler för offentlig upphandling ej överensstämmer med gällande EU-direktiv och hur svenska myndigheter upphandlat i strid med EU:s mer frihandelsinriktade bestämmelser. Andra direkt protektionistiska åtgärder som givit upphov till överträdelseärenden är läkemedelsinspektionens avgifter för läkemedel som redan är godkända inom gemenskapen och Sveriges underlåtenhet att meddela EU-kommissionen om förslag på nya, och med den inre marknaden potentiellt oförenliga, nationella tekniska regler.

Rapporten från riksdagens revisorer ger vid handen att såväl den svenska förvaltningsstrukturen som den svenska beslutsprocessen lämnar utrymme för politisk handlingsfrihet i införlivandet som kan ha som konsekvens att Sverige i själva verket bryter mot EU:s regelverk (Riksdagens revisorer, 1997/98). Mest uppenbar är avsaknaden av kontroll av myndigheternas faktiska tillämpning av EU-regler. Trots att regeringen är formellt ansvarig för att EU:s regler är korrekt införlivade och efterlevs av förvaltningen sker ingen uppföljning av myndigheternas föreskrifter, utan dessa utformas på det sätt som myndigheterna finner vara bäst. Från regeringskansliets sida betraktar man denna avsaknad av kontroll som en av de allvarligaste svagheterna i det svenska arbetet att införliva och efterleva EU:s regler. Men även den svenska beslutsprocessen lider av politiska kontrollproblem, som lämnar utrymme för regeringen själv att välja tolkningar av EU-direktiv som strider mot EG-rätten. Mest häpnadsväckande är att det idag inte finns någon instans som automatiskt granskar regeringens propositioner utifrån ett EG-rättsligt perspektiv, trots att själva syftet med dessa propositioner är att överföra gemensamma europeiska regler till svensk nationell lag. Visserligen faller en dylik granskning formellt inom Lagrådets ansvarsområde, men någon automatisk prövning sker idag icke. Regeringen åtnjuter således en viss politisk handlingsfrihet, vilken kan möjliggöra tolkningar som speglar svenska intressekonstellationer och förhållanden men som inte nödvändigtvis står i samklang med Sveriges åtaganden som medlem i EU.

Slutsatser

Samarbete inom EU är av liten betydelse om inte medlemsstaterna genomför och tillämpar på hemmaplan vad de har kommit överens om på europeisk nivå. Den konkreta innebörden av ett EU-medlemskap är just förbindelsen att efterleva de gemensamma regler man skapat. Icke desto mindre är bristfällig efterlevnad vanligt förekommande inom EU. Under de senaste tjugo åren har

vi bevittnat en ständig ökning av antalet förfaranden som EU-kommissionen inlett mot medlemsstaterna för att dessa underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. Det är framför allt inom politikområdena den inre marknaden, miljö och jordbruk som överträdelseärenden har varit vanliga. EU:s lydigaste land under de två senaste decennierna är Danmark, följt av Nederländerna, Luxemburg, Irland, Storbritannien och Tyskland. Ovanför EU:s genomsnitt finner vi i tur och ordning Belgien, Frankrike, Spanien, Portugal, Grekland och Italien – EU:s svarta får under de senaste två decennierna. Sverige är mer svårplacerat p.g.a. den korta tiden som medlem, men det mesta tyder på att Sverige är i färd med att ansluta sig till de mest pliktrogna staterna inom EU. Den svenska EU-skepticismen till trots har Sverige såväl genomfört som tillämpat EU:s regelverk mer noggrant än Finland och Österrike, de två övriga nykomlingarna. Vad avser införlivandet av EU-direktiv i nationell lag utmärker sig Sverige redan som klassens bästa elev. Genomgående framträder olika former av kapacitetsproblem som den främsta anledningen till att EU:s medlemsstater – Sverige inkluderat – ej förmår att fullt ut leva upp till sina förpliktelser.

Noter

1. Denna artikel förekommer i annan form som delkapitel i Karl Magnus Johansson (red) *Sverige i EU*, som utkommer vid SNS Förlag under 1999.
2. Notera emellertid att forskare i allt högre grad är ense om att både vilja och kapacitet är viktiga förklaringar. Se exempelvis Mitchell 1994; Haas 1998; Underdal 1998.
3. För en djupanalys av hur anpassningsstrycket genererat av den inre marknaden föranledde en fördjupning av efterlevnadsproblemen inom EU, se kapitel fem i Tallberg kommande.
4. Denna indelning i politikområden är baserad på EU-kommissionens interna uppdelning av sakområden mellan de olika generaldirektoraten. De åtta sektorerna ingår alla bland de traditionellt mest framträdande och utgör de politikområden inom vilka det har inletts flest förfaranden för brott mot EU:s regelverk. I avsaknad av statistik över inledda förfaranden 1992-1996 används det som EU-kommissionen benämner "misstänkta överträdelser" för dessa år. Det innebär att siffrorna för dessa år är något högre, men eftersom det förväntas slå jämnt över de olika sektorerna har det funnits accept-

abelt utifrån önskan att uppnå en komplett tidsserie.

5. Österrike, Finland och Sverige är ej inkluderade i denna redovisning, eftersom den statistik som finns tillgänglig över de första åren ej är jämförbar med de tidsserier på 11-19 år som finns för övriga medlemsstater. Sverige, och i mindre utsträckning Österrike och Finland, diskuteras i nästa sektion.

Referenser

- Audretsch, H A H, 1986. *Supervision in European Community Law*. Amsterdam: North-Holland.
- Axelrod, R, 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Azzi, G C, 1988. What is this New Research into the Implementation of Community Legislation Bringing Us?, s 190-201 i Siedentopf, H – Ziller, J (red) 1988, *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States. Volume 1: Comparative Syntheses*. London: SAGE.
- Chayes, A – Chayes, A H, 1995. *The New Sovereignty. Compliance with International Re-*

- gulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dagens Nyheter, 1998. EU kräver nya alkoholregler, s A5, 27 mars 1998.
- Downs, G W – Rocke, D M – Barsoon, P N, 1996. Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?, *International Organization*, 50: 3, 379-406.
- EG-domstolen, 1997. Allmänna åklagaren v. Franzén, Fall C-189/95. EG-domstolens dom meddelad 23.10.1997.
- European Commission, 1984. First annual report to the European Parliament on Commission monitoring of the application of Community law – 1983, COM (84) 181 Final (11.4.1984).
- European Commission, 1986. Commission communication concerning the non-respect of certain provisions of Council Directive 83/189/EEC of 28 March 1983 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations, *Official Journal of the European Communities* No C 245, 1.10.1986.
- European Commission, 1988. Fifth annual report to the European Parliament on Commission monitoring of the application of Community law (1987), COM (88) 425 Final (3.10.1988).
- European Commission, 1989. Sixth annual report to the European Parliament on Commission monitoring of the application of Community law (1988), COM (89) 411 Final (21.12.1989).
- European Commission, 1990. Seventh annual report to the European Parliament on Commission monitoring of the application of Community law (1989), COM (90) 288 Final (22.5.1990).
- European Commission, 1992. Ninth annual report on Commission monitoring of the application of Community law (1991), COM (92) 136 Final (12.5.1992).
- European Commission, 1994. The Community internal market. 1993 report.
- European Commission, 1995a. Transposition: Austria and Finland show significant delays”, *Single Market News*, 1995: 1, 2.
- European Commission, 1995b. Twelfth annual report on monitoring the application of Community law (1994), COM (95) 500 Final (7.6.1995).
- European Commission, 1996a. Thirteenth annual report on monitoring the application of Community law, COM (96) 600 Final (29.05.1996).
- European Commission, 1996b. Transposition: 93,2% des mesures du Livre blanc transposées au 21/11/95, *Single Market News*, 1996: 2, 3.
- European Commission, 1996c. Fonctionnement du Marché Unique: M. Monti demande aux Etats membres de mettre les bouchées doubles, *Single Market News*, 1996: 4, 6-7.
- European Commission, 1996d. Transposition: Commissioner Monti writes to Member States, *Single Market News*, 1996: 5, 4.
- European Commission, 1997a. Fourteenth annual report on monitoring the application of Community law (1996), COM (97) 299 Final (29.05.1997).
- European Commission, 1997b. Transposition: State of implementation of the White Paper Measures, *Single Market News*, 1997: 7, 2.
- European Commission, 1998a. Transposition des directives marché intérieur: La situation par secteur et par Etat membre, *Single Market News*, 1998: 11, 6.
- European Commission, 1998b. Fifteenth annual report on monitoring the application of Community law (1997), COM (98) 317 Final (19.05.1998).
- From, J – Stava, P, 1993. Implementation of Community law: The Last Stronghold of National Control?, s 55-67 i Andersen, S S – Eliassen, K A (red) 1993, *Making Policy in Europe. The Europeanification of National Policy-making*. London: SAGE Publications.
- Haas, P M, 1998. Compliance with EU directives: Insights from International Relations and Comparative Politics, *Journal of European Public Policy* 5: 1, 17-37.
- Jacobson, H K – Brown Weiss, E, 1995. Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project, *Global Governance* 1, 119-148.
- Jones, G W, 1980. Introduction, s 1-9 i Jones, G W (red) 1980, *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*. Avebury: Gower.
- Jönsson, C – Tallberg, J, 1998. Compliance and Post-agreement Bargaining, *European Journal of International Relations* 4: 4, 371-408.

- Keohane, R O—Haas, P M—Levy, M A, 1993. The Effectiveness of International Environmental Institutions, s 3-24 i Haas, P M—Keohane, R O—Levy, M A (red) 1993, *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: The MIT Press.
- Krislov, S. m.fl., 1986. The Political Organs and the Decision Making Process in the U.S. and the EC, i Cappelletti, M—Weiler, J H H—Secombe, M (red) 1986 *Integration through Law. Volume 1. Book 2*. Berlin: De Gruyter.
- Levy, M A—Keohane, R O—Haas, P M, 1993. Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions, s 397-426 i Haas, P M—Keohane, R O—Levy, M A (red) 1993, *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: The MIT Press.
- Mendrinou, M, 1996. Non-compliance and the European Commission's role in Integration, *Journal of European Public Policy* 3: 1, 1-22.
- Mitchell, R B, 1994. *Intentional Oil Pollution at Sea: Environmental Policy and Treaty Compliance*. Cambridge: The MIT Press.
- Norberg, S, 1995. Vad betyder EU-medlemskapet för de svenska domstolarna?, *Svensk Juristtidning* 80: 5-6, 401-424.
- Olson, M, 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oye, K A, (red), 1986. *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
- Regeringen, 1996/97. Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1996, Regeringens skrivelse 1996/97:80.
- Regeringen, 1997/98. Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1997, Regeringens skrivelse 1997/98:60.
- Riksdagens revisorer, 1997/98. Sveriges införlivande av EG-rätten, Rapport 1997/98:4.
- Siedentopf, H—Hauschild, C, 1988. The implementation of Community legislation by the member states: A comparative analysis", s 1-87 i Siedentopf, H—Ziller, J (red) 1988, *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States. Volume 1: Comparative Syntheses*. London: SAGE Publications.
- Socialdepartementet, 1997. Regeringen har beslutat sänka avgifterna för parthandel med starköl, vin och sprit, Socialdepartementet, pressmeddelande, 24 okt. 1997.
- Statskontoret, 1998. EG-regler och svensk regelkvalitet. Åtgärder för att förbättra det svenska arbetet med att reformera och förenkla regler, Rapport 1998:27.
- Tallberg, J, kommande. *Making States Comply: The European Commission, the European Court of Justice, and the Enforcement of the Internal Market*. Avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Lund.
- Underdal, A, 1998. Explaining Compliance and Defection: Three Models, *European Journal of International Relations* 4: 1, 5-30.
- Yarbrough, B V—Yarbrough R M, 1992. *Cooperation and Governance in International Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, O R, 1979. *Compliance and Public Authority. A Theory with International Applications*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Young, O R, 1992. The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables, s 160-194 i Rosenau, J N—Czempiel, E-O (red) 1992, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.