

När Sverige bryter
mot EU:s lagstiftning
– en granskning av
pågående
överträdelseärenden

Martin Enquist Källgren
Fabrizio Vittoria

När Sverige bryter mot EU:s lagstiftning
– en granskning av pågående överträdelseärenden
© Författarna och Arena Idé, Stockholm, mars 2022
Omslagsfoto: Foto av [Kayla Farmer](#) på [Unsplash](#)
Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



Martin Enquist Källgren är svensk jurist med erfarenhet som juridiskt ombud i rättighetsfrågor. Han är expert på EU-rätt med särskild tonvikt på EU:s inre marknad.



Fabrizio Vittoria är EU-jurist med erfarenhet från advokatbyrå, EU:s institutioner i Bryssel och civilsamhället. Fabrizio är expert på EU-rätt och arbetar regelbundet med inre marknadsfrågor som konsult åt EU-kommissionen.

Martin Enquist Källgren och Fabrizio Vittoria är initiativtagare till Infringement Observatory.

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
RAPPORTENS SYFTE OCH MATERIAL	6
VAD ÄR ETT ÖVERTRÄDELSEÄRENDE?	7
VAD MENAS MED EN ÖVERTRÄDELSE?	8
ÖVERTRÄDELSEPROCESSEN	9
DEN FÖRPROCESSUELLA FASEN	9
DEN PROCESSUELLA FASEN	10
KONSEKVENSER AV ETT ÖVERTRÄDELSEÄRENDE	10
AKTUELL SITUATION FÖR ÖVERTRÄDELSEÄRENDEN I EU	11
DE FEM STÖRSTA PROBLEMMÖRÅDEN I EU	12
MILJÖ	13
TRANSPORT OCH RÖRLIGHET	17
FINANSIELL STABILITET, FINANSIELLA TJÄNSTER OCH KAPITALMARKNADSUNIONEN ..	19
RÄTTVISA OCH GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER.....	21
MIGRATION OCH INRIKES FRÅGOR.....	24
FÖRDJUPAD GRANSKNING: MILJÖ OCH MIGRATION I SVERIGE	27
ÖVERTRÄDELSE 2020/2114 OM MILJÖANSVAR	27
ÖVERTRÄDELSE 2019/4073 OM LAGLIG MIGRATION.....	31
SAMMANFATTANDE SLUTSATS	36
REFERENSER	39
SKRIFTLIGT MATERIAL	39
LAGSTIFTNING	40
DOMAR.....	41

Sammanfattning

Den här rapporten handlar om överträdelseärenden, d.v.s. när EU-kommissionen inleder en administrativ och rättslig process mot ett medlemsland till följd av att medlemslandet inte genomfört EU-lagstiftningen i tid eller till följd av ett oförenligt genomförande av EU:s lagstiftning. Överträdelseärenden är en indikator på hur bra EU-rätten efterlevs.

Rapporten pekar på ett antal tydliga trender.

För det första ökar antalet överträdelseärenden. Den övergripande bilden är att kommissionen mer aktivt vill se till att öka efterlevnaden av EU-rätten.

För det andra är det tydligt att Sveriges överträdelseärenden också ökat i antal de senaste åren. När det gäller antal ärenden befinner sig Sverige tillsammans med Ungern strax under genomsnittet med 60 pågående överträdelseärenden vid slutet av 2021.¹ Sverige sticker ut vad gäller antalet överträdelseärenden som hänför sig till felaktigt genomförande av EU-rätten, där Sverige ligger över EU:s genomsnitt.² Med hänsyn till att Sverige hör till de medlemsländer som tar längst tid på sig att ändra nationell lagstiftning när EU-domstolen fastslagit ett felaktigt genomförande, kan detta skapa osäkerhet kring EU-rättens genomslag och verkan på många rättsområden i Sverige.

För det tredje visar data att såväl EU:s medlemsstater generellt som Sverige specifikt har svårt att leva upp till de krav som ställs i EU:s miljölagstiftning. Miljöfrågorna utgör 19 % av det totala antalet överträdelseärenden, och vad gäller de ärenden där medlemsstaterna genomfört lagstiftning felaktigt uppgår antalet till hela 29 %. Detta innebär att det finns en stor risk att unionens planerade klimatomställning kan bli fördröjd.

Rapporten konstaterar att det finns en diskrepans mellan Sveriges politiska ambitioner på miljöområdet och den faktiska förmågan att leva upp till sina skyldigheter enligt EU:s miljölagstiftning. Den bilden förstärks av den fördjupade granskningen av överträdelse 2020/2114 om miljöansvar som görs i rapporten. I detta ärende anser den svenska regeringen att Sverige inte behöver vidta några särskilda lagändringar alls med anledning av direktivet. Den slutsatsen delas inte av EU-

1. Se mer information EU-kommissionens hemsida: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=SE&title=&submit=Search, hämtad: 2022-01-12.

2. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/sweden_en, hämtad: 2022-01-14.

kommissionen.

För det fjärde har både EU som helhet och Sverige stora utmaningar inom *migration och inrikes frågor*. För Sveriges del finns det förvisso bara ett pågående ärende på migrationsområdet, men det ärendet berör felaktigt genomförande av inte mindre än sju direktiv på migrationsområdet. Den fördjupade analysen av ärendet visar att det finns allvarliga brister vad gäller bland annat handläggningstider vid Migrationsverket och tillgång till sociala förmåner för tredjelandsmedborgare som vistas och arbetar i Sverige. I den bemärkelsen lever Sverige inte upp till de skyldigheter som följer av EU-rätten på migrationsområdet. I jämförelse med den senaste årens allmänna debatt kring asyltagstiftningen i Sverige, där regeringen har haft som ambition att minska asylinvandringen till EU:s lägsta nivå, så har inte området för laglig migration fått samma uppmärksamhet. Utifrån de utmaningar som den fördjupade analysen visar på, bör regeringen säkerställa att Sverige åtminstone lever upp till de miniminivåer som följer av de berörda direktiven och EU-rättens grundläggande principer såsom likabehandling, icke-diskriminering och objektivitet.³

Rapporten är indelad i fyra delar. Den första delen beskriver överträdelseprocessen och vad ett överträdelseärende innebär. Den andra delen belyser den aktuella överträdelsesituationen i Europa och Sverige och granskar de mest utmanande policyområdena. Den tredje delen utgör en fördjupad granskning av två överträdelseärenden riktade mot Sverige, ett inom miljöområdet och ett inom migrationsområdet. Den fjärde och sista delen består av en sammanfattande slutsats.

Rapportens syfte och material

Rapportens syfte är att underlätta överblicken över pågående överträdelseärenden i EU och beskriva Sveriges utmaningar i genomförandet av EU-rätten. Dessutom syftar rapporten till att öka kunskapen om överträdelseärendet som rättslig mekanism på EU-nivå.

Rapporten bygger på *Infringement Observatory*, ett nytt digitalt verktyg som samlar in och sammanställer data från EU-kommissionens databas för överträdelseärenden.⁴ Genom *Infringement Observatory*

3. Se EU-domstolens dom i mål 281/98 Angonese och mål C-388/01 Kommissionen mot Italien.

4. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en

kan organisationer och enskilda medborgare för första gången få en samlad bild av och följa EU-kommissionens arbete med överträdelseärenden.⁵ Med *Infringement Observatory* går det att följa vilka policyområden som skapar flest problem i EU och för respektive medlemsstat. Det går att jämföra olika medlemsstaters utmaningar i förhållande till andra, både på en övergripande nivå och för specifika policyområden. Det går att följa vilka faktiska överträdelseärenden som pågår mot ett visst land och i många fall vilken lagstiftning som berörs. Syftet med *Infringement Observatory* är att öka och låta fler ta del av kunskapen om hur den aktuella situationen ser ut i EU vad gäller efterlevnaden av EU-rätten.

Alla data som används i rapporten är hämtade från EU-kommissionens databas för överträdelseärenden.⁶ Alla ärenden som redovisas som pågående i EU-kommissionens databas redovisas som pågående i rapporten. Alla ärenden som redovisas i rapporten var aktiva 2021-12-30. De handlingar som ligger till grund för rättsanalyserna i del 3 har begärts ut från Miljödepartementet och Justitiedepartementet.

Vad är ett överträdelseärende?

Det ingår i EU-kommissionens lagstiftningsansvar att övervaka tillämpningen av unionsrätten under kontroll av EU-domstolen.⁷ Genom artikel 17 i EU-fördraget har kommissionen getts ett ansvar att bevaka att EU:s medlemsländer implementerar och tillämpar EU-lagstiftningen korrekt och i tid. Kommissionen brukar i det här avseendet beskrivas som "fördragets väktare".

EU-kommissionen har ett flertal rättsliga mekanismer för att övervaka tillämpligheten av EU:s lagstiftning, t.ex. kommissionens kompetens att fatta beslut kring medlemsstaternas statsstöd,⁸ kompetensen att ta ett medlemsland direkt till EU-domstolen vid missbruk av EU:s inre marknadsregler,⁹ rätten att yttra sig vid begäran om förhandsavgöranden i enlighet med artikel 267 i EU:s

5. Se <https://www.momentiuslpa.eu/infringement-observatory>.

6. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en

7. Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version), artikel 17(1).

8. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version), artikel 108(2).

9. Ibid., artikel 114(9).

funktionsfördrag¹⁰ och kompetensen att inleda ett överträdelseärende mot en medlemsstat som inte lever upp till EU:s lagstiftning.¹¹

Ett överträdelseärende är en rättslig process som EU-kommissionen kan vidta mot EU:s medlemsstater för att säkerställa att EU:s lagstiftning genomförs och tillämpas korrekt.

Överträdelseärendemekanismen regleras i artikel 258 i EU:s funktionsfördrag, enligt vilken EU-kommissionen har följande befogenhet:

”Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen, ska 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 Europeiska unionens domstol.”¹²

Vad menas med en överträdelse?

Med överträdelse av EU-rätten menas en situation där en medlemsstat inte efterlever EU:s lagstiftning. Medlemsstater begår överträdelser av EU-rätten på olika sätt, de huvudsakliga överträdelserna är följande:

- En medlemsstat meddelar inte kommissionen i tid om vilka åtgärder de vidtagit för att genomföra ett direktiv i nationell lagstiftning.
- En medlemsstats lagstiftning är oförenlig med ett direktiv.
- En medlemsstats lagstiftning är oförenlig med EU-fördragen, en förordning eller ett beslut.
- En medlemsstats myndigheter tillämpar inte EU-rätten korrekt eller tillämpar inte EU-rätten över huvud taget.¹³

10. Konsoliderad version av Statuten för Europeiska unionens domstol, artikel 23.

11. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version), artikel 258.

12. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version), artikel 258.

13. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT General Statistical Overview Accompanying the document Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report, SWD/2021/212 final, s. 15.

Överträdelseprocessen

Överträdelseprocessen innehåller två delar: den förprocessuella fasen och den processuella fasen. Nedan följer en stegvis beskrivning av de båda faserna.

Den förprocessuella fasen

1. EU-kommissionen identifierar en pågående överträdelse av EU:s lagstiftning. Överträdelsen kan t.ex. gälla att ett medlemsland inte genomfört EU-lagstiftning i tid eller att lagstiftningen genomförts eller tillämpas på ett felaktigt sätt. Kommissionen kan identifiera överträdelsen genom eget arbete eller genom att ett medlemsland, en medborgare, en organisation eller ett företag lämnar in ett klagomål till kommissionen.
2. EU-kommissionen kan, när den har identifierat en överträdelse, välja att inleda en utredning genom en EU-pilot eller genom att inleda ett överträdelseärende mot medlemslandet i enlighet med art. 258 FEUF.
 - 2.1. En EU-pilot är en informell dialog mellan EU-kommissionen och det aktuella medlemslandet och kan användas av kommissionen när det finns möjlighet att snabbt lösa en överträdelse av EU-rätten.¹⁴ EU-kommissionen måste dock inte öppna en EU-pilot utan kan direkt inleda ett överträdelseärende mot det aktuella medlemslandet.
3. Ett överträdelseärende inleds genom att EU-kommissionen skickar en formell underrättelse till det aktuella medlemslandet. I den formella underrättelsen beskriver kommissionen den aktuella frågan och begär att medlemslandet förklarar sin syn. Medlemslandet har vanligtvis två månader på sig att svara.
4. Om kommissionen, efter att den mottagit medlemslandets svar på den formella underrättelsen, anser att medlemsstaten inte

14. C(2016) 8600 final, Meddelande från kommissionen. EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning, s. 5.

lever upp till sina skyldigheter enligt EU-rätten kan kommissionen skicka ett motiverat yttrande. I det motiverade yttrandet utvecklar kommissionen varför den anser att medlemslandet bryter mot EU-rätten, på vilka grunder kommissionens ståndpunkter vilar och vilka krav kommissionen ställer på medlemsstaten vad gäller att åtgärda överträdelsen. Den aktuella medlemsstaten har därpå vanligtvis två månader på sig att yttra sig.¹⁵

Den processuella fasen

5. Om medlemslandet därefter inte vidtar åtgärder kan EU-kommissionen hänvisa medlemslandet till EU-domstolen varpå ett domstolsförfarande inleds mellan kommissionen och det aktuella medlemslandet. Om EU-domstolen beslutar att medlemslandet inte lever upp till sina skyldigheter enligt EU-lagstiftningen måste medlemslandet, i enlighet med artikel 260 FEUF, ändra sin lagstiftning så att den stämmer överens med domstolens beslut.

Konsekvenser av ett överträdelseärende

Om EU-kommissionen och ett medlemsland lyckas enas om en gemensam lösning på det problem som lyfts i ett ärende så leder det till att överträdelseärendet avslutas när medlemslandet vidtagit de åtgärder som krävs för att leva upp till EU-rätten.

I ärenden där EU-kommissionen och ett medlemsland inte lyckas hitta en gemensam lösning så kan ärendet hänvisas till EU-domstolen. Om EU-domstolen kommer fram till att medlemslandet bryter mot EU-rätten så måste medlemslandet ändra sin lagstiftning så att den blir förenlig med EU-rätten.¹⁶ Om ett medlemsland inte vidtar sådana åtgärder kan EU-kommissionen besluta om att återigen väcka talan vid EU-domstolen och kräva att det aktuella medlemslandet betalar vite.¹⁷

Utöver de rättsliga konsekvenserna av att ett medlemsland inte följer en dom från EU-domstolen så kan det politiska priset vara stort. I september 2021 t.ex. varnades Polen av EU:s justitiekommissionär,

15. Se EU-kommissionens pressmeddelande, MEMO/12/12, Strasbourg den 17 januari 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12, hämtad: 2022-01-14.

16. Sverige tar i genomsnitt 65,4 månader på sig att genomföra lagförändringar efter en dom från EU-domstolen. Det är bara i Slovenien det tar längre tid med 76,4 månader. Se mer på följande länk: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/governance-tools/infringements_en, hämtad: 2022-02-02.

17. Se artikel 260 (2) i FEUF.

Didier Reynders, för att landet skulle kunna gå miste om EU:s återhämtningsstöd efter coronapandemin om man inte följde en dom från EU-domstolen,¹⁸ och i oktober röstade Europaparlamentet igenom en resolution som riktade stark kritik mot Polens agerande.¹⁹

I den absoluta majoriteten av fallen går dock ärendena inte vidare till EU-domstolen, utan vanligtvis vidtar medlemsländerna i stället sådana åtgärder så att de lever upp till EU-lagstiftningen.²⁰ Det kan bero på att medlemsländerna i huvudsak har ett intresse av att efterleva EU-rätten, men, beroende på sakfrågan, kan det politiska priset av att ett överträdelseärende inleds också verka som incitament för medlemsstaten att gå EU-kommissionen till mötes.

Eftersom det ofta är tillräckligt att EU-kommissionen inleder ett överträdelseärende för att det ska få påverkan på nationell lagstiftning, så kan möjligheten att lämna in klagomål till EU-kommissionen vara ett effektivt handlingsalternativ i syfte att skapa förändring i frågor där ett medlemsland inte lever upp till sina skyldigheter enligt EU-rätten. Både individer och organisationer har rätt att lämna in klagomål till EU-kommissionen, och med hänsyn till den effekt som kan uppnås borde fler aktörer ta vara på den möjligheten.

Aktuell situation för överträdelseärenden i EU

EU-kommissionen kategoriserar överträdelseärendena i 42 olika policyområden, vilka i stort följer samma kategorisering som ansvarsfördelningen bland EU:s generaldirektorat och tjänsteavdelningar. Totalt finns det 1925 pågående överträdelseärenden i EU, av dem hänför sig 872 ärenden till att medlemsstaterna inte genomfört EU-lagstiftningen i tid och 1053 till att medlemsstaterna genomfört lagstiftningen felaktigt.²¹ Det är det högsta antalet överträdelseärenden vad gäller felaktigt genomförande

18. Se <https://www.europaportalen.se/2021/09/kommissionar-inga-coronapengar-till-polen-utan-reformer>, hämtad: 2022-02-01.

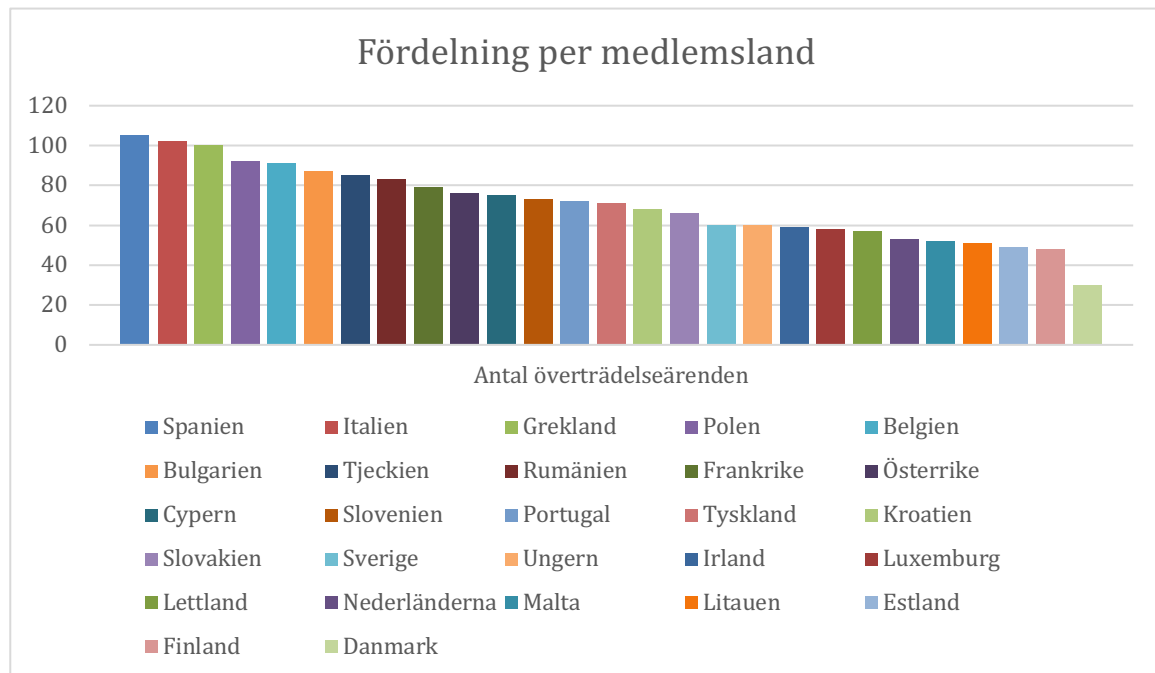
19. Se Europaparlamentets resolution av den 21 oktober 2021 om rättsstatskrisen i Polen och EU-rättens företrädare (2021/2935(RSP)).

20. Se EU-kommissionens pressmeddelande, MEMO/12/12, Strasbourg den 17 januari 2012.

21. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=SE&title=&submit=Search, hämtad: 2022-01-12.

av EU-lagstiftningen sedan 2010 och en ökning med 59 % sedan 2017.²² Sedan slutet av 2020 har det totala antalet pågående överträdelseärenden ökat med 129 ärenden.²³

Det land som har störst antal överträdelseärenden är Spanien med 105 pågående ärenden, och det land som har minst antal ärenden är Danmark med 30 pågående ärenden. Sverige befinner sig tillsammans med Ungern strax under genomsnittet med 60 pågående överträdelseärenden vid slutet av 2021.²⁴



De fem största problemområdena i EU

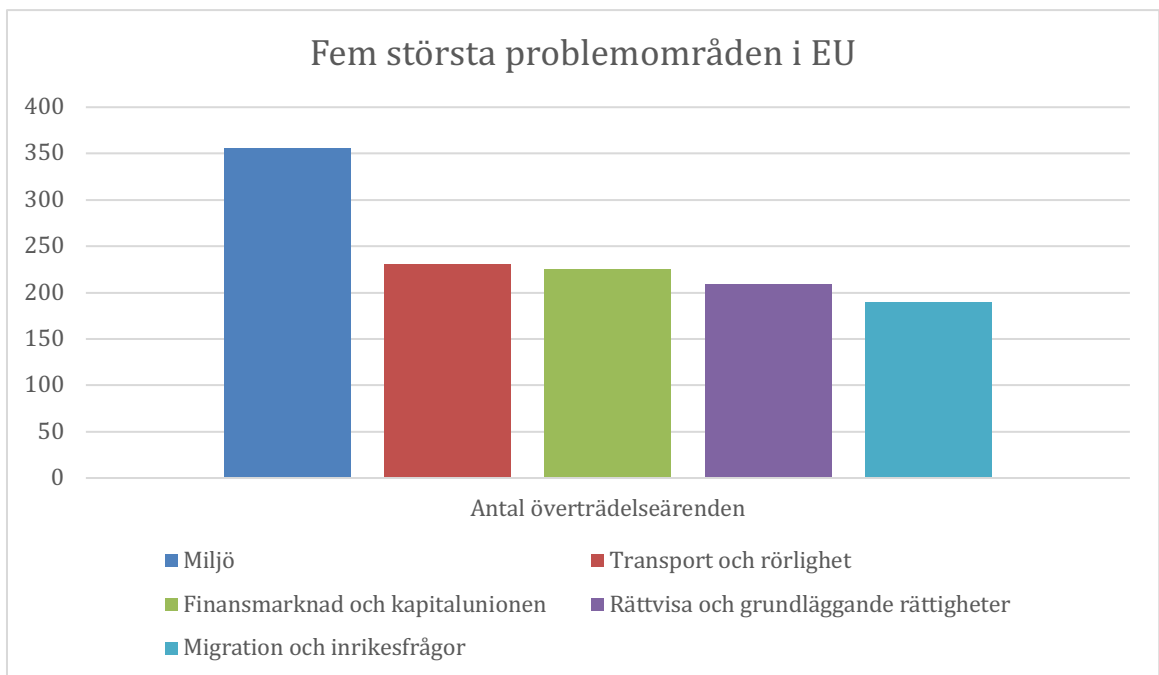
Några lagstiftningsområden är särskilt svåra för medlemsstaterna att genomföra och står för en majoritet av det totala antalet överträdelseärenden. Totalt står de fem mest utmanande policyområdena för 63 % av samtliga överträdelseärenden: miljö,

22. 2017 fanns det 664 pågående överträdelseärenden, vilket är det lägsta antalet de senaste tio åren. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/governance-tools/infringements_en#more-information

23. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT General Statistical Overview Accompanying the document Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report, SWD/2021/212 final, s. 23.

24. Se mer information på EU-kommissionens hemsida: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=SE&title=&submit=Search, hämtad: 2022-01-12.

transport och rörlighet, finansmarknad och kapitalunionen, rättvisa och grundläggande rättigheter samt migration och inrikes frågor. Miljöområdet är det lagstiftningsområde som medlemsstaterna har svårast att leva upp till. Miljölagstiftningen berörs i totalt 19 % av de pågående ärendena och har 54 % fler ärenden än *transport och rörlighet* som är det område som har näst flest ärenden. De övriga tre lagstiftningsområdena ibland de fem största är *migration och inrikes frågor*, *rättvisa och grundläggande rättigheter* och *finansmarknad och kapitalunionen*, där kommissionen för närvarande driver mellan 189 och 225 ärenden per område.²⁵



Miljö

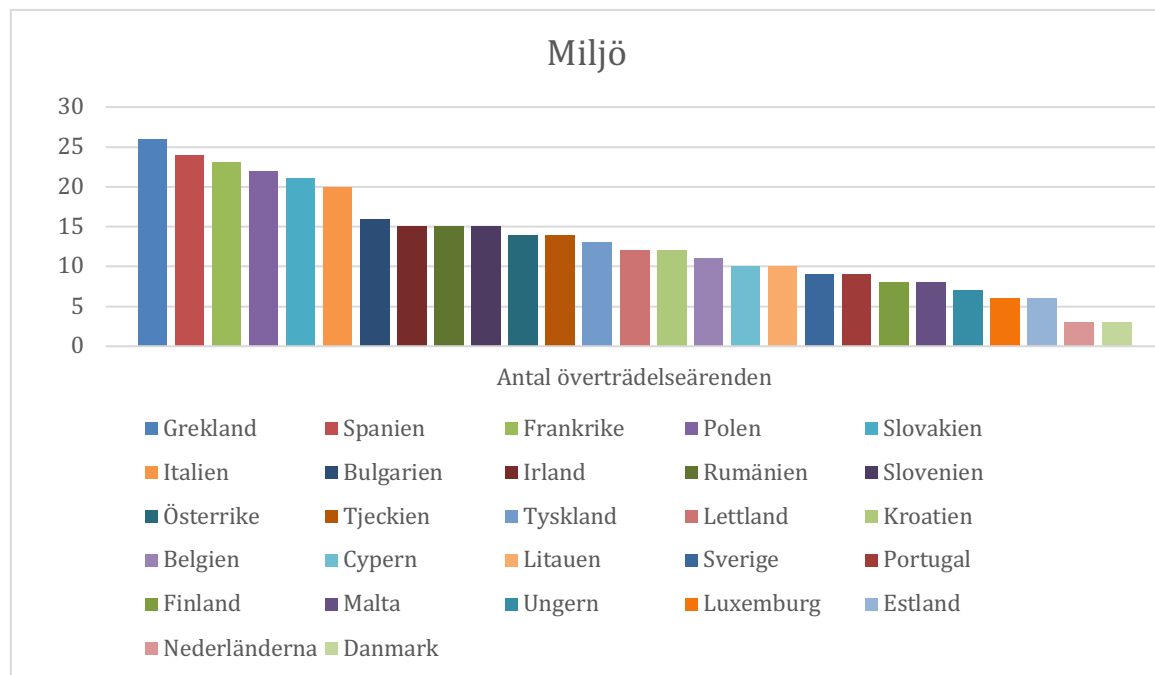
EU:s miljölagstiftning har under flera år visat sig vara svår att leva upp till för EU:s medlemsländer, och EU-kommissionen har de senaste fem åren inlett ett stort antal överträdelseärenden på området.²⁶ I slutet av

25. Se mer på EU-kommissionens hemsida: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search. Hämtad: 2021-12-30.

26. 269 ärenden 2016, 307 ärenden 2017, 298 ärenden 2018 och 327 ärenden 2019. Se: Report from the Commission 2019 - Commission staff working document - monitoring application of EU policy areas - part 2, s. 28.

2020 uppgick överträdelseärendena på miljöområdet till 444²⁷ ärenden men har under 2021 sjunkit till 355.²⁸

Runt 13 % av överträdelseärendena på miljöområdet går att hänföra till att EU-lagstiftningen inte genomförts i tid, framför allt till att medlemsländerna inte genomfört EU:s nya lagstiftning angående hantering av avfall.²⁹ Övriga ärenden har sin grund i att medlemsstaterna inte har genomfört EU-lagstiftningen korrekt och rör bl.a. lagstiftning kring avloppsvatten, deponering av avfall, EU:s artskydd och hantering av invasiva arter.³⁰



Diagrammet visar antalet överträdelseärenden inom miljöområdet per medlemsland.³¹

Sverige

EU-kommissionen driver totalt nio överträdelseärenden mot Sverige på miljöområdet, och av dessa nio hänför sig samtliga till att Sverige inte anses tillämpa EU-lagstiftningen korrekt. Det gör

27. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT General Statistical Overview Accompanying the document Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report, SWD/2021/212 final, s. 24.

28. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&DG=ENV&title=&submit=Search, hämtad: 2021-12-30.

29. Se bl.a. direktiv (EU) 2021/647, direktiv (EU) 2018/851 och direktiv (EU) 2018/849.

30. Se t.ex. direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse, direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall, direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, förordning (EU) nr 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

31. <https://www.momentiuslpa.eu/infringement-observatory>. Hämtad: 2021-12-30.

miljölagstiftningen till ett av de områden som Sverige har svårast att leva upp till, och EU-kommissionen har därför inlett ett flertal överträdelseärenden mot Sverige de senaste åren.³² De nio svenska pågående överträdelseärendena på miljöområdet berör följande frågor:

Vargjakt

EU-kommissionen anser att Sverige, genom att ha tillåtit licensjakt på varg 2010, 2011, 2013, 2014 och 2015, etablerat en systematisk praxis som strider mot EU:s art- och habitatdirektiv. Därtill anser kommissionen att Sverige har misslyckats i att visa att licensjakten inte hotar tillväxten av varg så att vargstammen kan nå en gynnsam bevarandestatus i Sverige.³³

Luftkvalitet

EU-kommissionen anser att Sverige inte lever upp till EU:s luftkvalitetslagstiftning eftersom luftkvaliteten i Södertälje, Uppsala och Stockholm kontinuerligt överskrider PM10-gränsvärdena.³⁴

Återvinning av fartyg

EU-kommissionen anser att Sverige inte till fullo har genomfört EU:s fartygsåtervinningsförordning (förordning (EU) nr 1257/2013).³⁵

Miljökonsekvensbedömning för bygglov

EU-kommissionen anser att Sverige inte genomfört MKB-direktivet³⁶ korrekt genom att bl.a. tillämpa felaktiga bestämmelser vid allmänna samråd och felaktiga nationella krav gällande innehållet i bygglovsbeslut.³⁷

Avloppsvatten

EU-kommissionen anser att Sverige inte genomfört EU:s regler om rening av vatten från tätbebyggelse enligt direktiv 91/271/EEG korrekt. Direktivet syftar till att skydda både miljön och människors hälsa

32. Jämför EU-kommissionens landrapporter: Report from the Commission 2017 - National factsheet – Sweden, Report from the Commission 2018 - National factsheet – Sweden och Report from the Commission 2019 - National factsheet – Sweden. https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en, hämtad: 2022-01-04.

33. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_15_5162, hämtad: 2022-01-04.

34. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_15_5162, hämtad: 2022-01-04.

35. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/MEMO_19_2772, hämtad: 2022-01-04.

36. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

37. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_19_5950, hämtad: 2022-01-05.

genom att ställa krav på att EU:s medlemsländer renar avloppsvatten innan det släpps ut i naturen.³⁸

Avloppsvattensärende i EU-domstolen

I september 2021 slog EU-domstolen fast att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att inte säkerställa att avloppsvattnet från ett flertal orter genomgår tillräcklig rening innan det släpps ut i naturen. Därtill ansåg EU-domstolen att Sverige gjort sig skyldigt till fördragsbrott enligt lojalitetsprincipen i EU-fördraget genom att inte lämna den information som EU-kommissionen efterfrågat inom ramen för överträdelseprocessen.³⁹

Miljöansvar

EU-kommissionen anser att Sverige begränsar kategorin av personer som har rätt att kräva förebyggande eller avhjälpande åtgärder mot miljöskador. I samband med att överträdelseärendet inleddes mot Sverige öppnade kommissionen samtidigt överträdelseärenden mot 15 andra medlemsstater i samma fråga.⁴⁰ Läs mer om det här ärendet i den fördjupade analysen om överträdelse 2020/2114 om miljöansvar.

Natura 2000

EU-kommissionen anser att Sverige inte lever upp till EU:s art- och habitatdirektiv⁴¹ eftersom Sverige inte tillhandahåller tillräckligt med Natura 2000-områden inom ramen för EU:s Natura 2000-nätverk.⁴²

Fiske och bifångster

EU-kommissionen anser att Sverige inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att övervaka bifångster av delfin och tumlare på svenska vatten och av svenska fiskeflottor. Enligt EU-kommissionen lever Sverige inte upp till sina skyldigheter enligt EU:s habitatdirektiv⁴³ eftersom man inte utnyttjat de möjligheter som finns för att skydda delfiner och tumlare i

38. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_20_859, hämtad: 2022-01-05.

39. Överträdelseärendet är fortfarande öppet fram till att åtgärder vidtagits så att Sverige efterlever EU-lagstiftningen. För mer information, se EU-domstolens dom i mål C-22/20 - kommissionen mot Sverige.

40. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_20_1212, hämtad: 2022-01-05.

41. Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

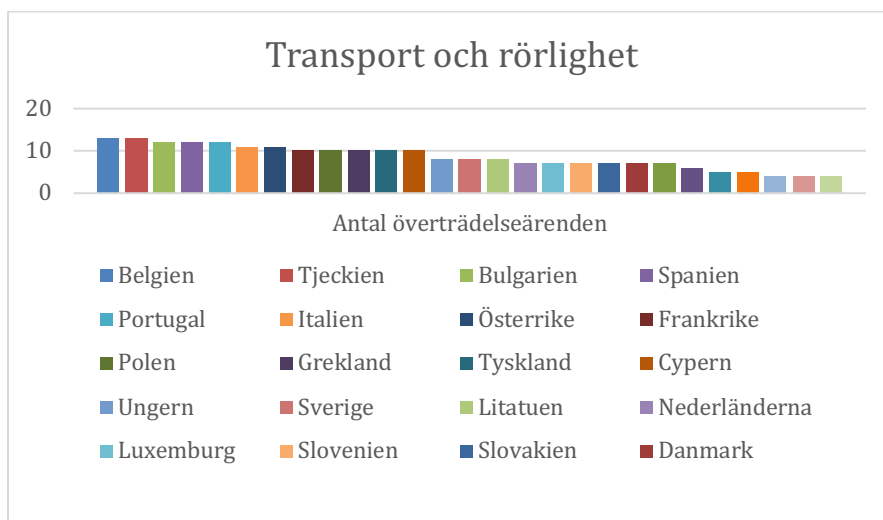
42. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_20_859, hämtad: 2022-01-05.

43. Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

EU:s gemensamma fiskepolitik.⁴⁴

Transport och rörlighet

Antalet överträdelseärenden inom transportsektorn har ökat och under 2021 inledde EU-kommissionen 98 nya överträdelseärenden mot medlemsstaterna. Totalt fanns det 230 aktiva ärenden inom policyområdet vid slutet av 2021 i hela EU.⁴⁵



Närmare 84 % av de överträdelseärenden som inleddes under 2021 har sin grund i att medlemsländerna inte genomfört EU-lagstiftningen i tid.⁴⁶ Av det totala antalet överträdelseärenden inom policyområdet hänför sig cirka 47 % till att lagstiftningen inte genomförts i tid och 53 % till att ramverken genomförts felaktigt. De överträdelseärenden som genomförts felaktigt rör bl.a. inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom EU:s luftrum och felaktiga bilaterala luftfartsavtal mellan EU:s medlemsstater och Ryssland.⁴⁷

44. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_20_1212, hämtad: 2022-01-12.

45. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement-decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search, hämtad: 2021-12-30.

46. Se t.ex. direktiv (EU) 2019/520, direktiv (EU) 2019/1161, direktiv (EU) 2019/883 och direktiv (EU) 2020/1833.

47. Se direktiv 2012/34/EU om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, förordning (EG) nr 550/2004 om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet och förordning (EG) nr 847/2004 om förhandling om och genomförande av luftfartsavtal mellan medlemsstater och tredje länder.

Sverige

EU-kommissionen driver totalt åtta överträdelseärenden mot Sverige inom området för transport och rörlighet. Detta är en ökning med sex ärenden sedan slutet av 2019.⁴⁸ Två av ärendena hänför sig till att Sverige inte genomfört lagstiftningen korrekt medan resterande sex hänför sig till att EU-lagstiftningen inte genomförts i tid.⁴⁹

Kombinerad transport

EU-kommissionen anser att Sverige genomfört direktiv 92/106/EG⁵⁰ om regler för kombinerad transport felaktigt. Direktivet syftar till att transportörer ska använda järnväg eller sjöfart i stället för vägtransport för en del av transporten (kombinerad transport). De kombinerade transportslagen ska bidra till att minska transportsektorns utsläpp. Enligt EU-kommissionen har Sverige begränsat definitionen av "kombinerad transport" på ett sätt som utesluter transporter som enligt direktivet ska ingå.⁵¹

Bilateralt luftfartsavtal

EU-kommissionen anser att det bilaterala luftfartsavtal som Sverige träffat med Ryssland strider mot EU:s konkurrenslagstiftning eftersom avtalet inte kan tillämpas i alla EU-länder. I samband med att överträdelseärendet inleddes mot Sverige öppnade kommissionen samtidigt överträdelseärenden mot sex andra medlemsstater i samma fråga.⁵²

Försenat genomförande

EU-kommissionen anser att Sverige inte genomfört följande EU-lagstiftning i tid:

- Direktiv (EU) 2019/520 om driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem och underlättande av

48. Report from the Commission 2019 - Commission staff working document - monitoring application of EU policy areas - part 3, s. 181.

49. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=SE&DG=MOVE&title=&submit=Search, hämtad: 2022-01-10.

50. Rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna.

51. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_20_1687, hämtad: 2022-01-10.

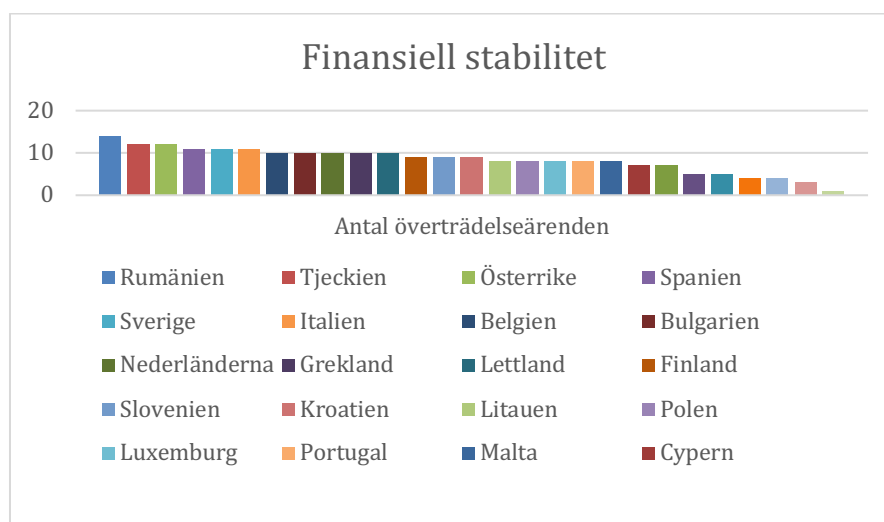
52. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_11_74, hämtad: 2022-01-10.

gränsöverskridande informationsutbyte om underlåtenhet att betala vägavgifter i unionen.

- Direktiv (EU) 2019/1161 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.
- Direktiv (EU) 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG.
- Direktiv (EU) 2016/798 om järnvägssäkerhet.
- Direktiv (EU) 2016/797 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom Europeiska unionen.
- Direktiv (EU) 2016/2370 om ändring av direktiv 2012/34/EU vad gäller öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg och styrningen av järnvägsinfrastrukturen.

Finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen

Lagstiftningsområdet finansiell stabilitet, finansiella tjänster och kapitalmarknadsunionen har under flera år varit utmanande för EU:s medlemsländer. Samtidigt har utmaningarna blivit större de senaste åren och antalet överträdelseärenden har ökat från 116 ärenden 2019⁵³ till 225 ärenden 2021.⁵⁴



Under 2021 öppnades 162 nya ärenden inom lagstiftningsområdet.

53. Report from the Commission 2019 - Commission staff working document - monitoring application of EU policy areas - part 2, s. 40.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/report-2019-commission-staff-working-document-monitoring-application-eu-law-policy-areas-part2_en.pdf

54. Antal aktiva överträdelseärenden 2021-12-30.

150 av de nya ärendena öppnades till följd av att medlemsstaterna inte genomfört lagstiftningen i tid.⁵⁵

Sverige

Det pågår för närvarande elva överträdelseärenden mot Sverige inom lagstiftningsområdet, åtta av ärendena rör försenat genomförande av EU-lagstiftningen och två ärenden rör felaktigt genomförande eller felaktig tillämpning av EU-rätten.⁵⁶

Bilaterala investeringsavtal

EU-kommissionen har inlett två separata överträdelseärenden mot Sverige med anledning av att Sverige inte har avslutat sina EU-interna bilaterala investeringsavtal. Till följd av EU-domstolens dom i mål C-284/16 Achmea skulle samtliga EU-länder ha avslutat sina EU-interna bilaterala investeringsavtal under 2019. Enligt kommissionen har Sverige inte avslutat de bilaterala avtalen så att de upphör att ha rättsverkningar för investerare och företag trots att de strider mot unionsrätten.⁵⁷

Försenat genomförande

EU-kommissionen anser att Sverige inte genomfört följande EU-lagstiftning i tid:

- Direktiv (EU) 2019/2162 om utgivning av säkerställda obligationer och offentlig tillsyn över säkerställda obligationer samt om ändring av direktiven 2009/65/EG och 2014/59/EU.
- Direktiv (EU) 2019/1160 om ändring av direktiven 2009/65/EG och 2011/61/EU vad gäller gränsöverskridande distribution av företag för kollektiva investeringar.
- Direktiv (EU) 2020/1504 om ändring av direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument.
- Direktiv (EU) 2019/2034 om tillsyn av värdepappersföretag och om ändring av direktiven 2002/87/EG, 2009/65/EG, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/59/EU och 2014/65/EU.
- Direktiv (EU) 2019/878 om ändring av direktiv 2013/36/EU vad

55. Se EU-kommissionens hemsida: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=01%2F01%2F2021&decision_date_to=28%2F12%2F2021&DG=FISMA&title=&submit=Search. Hämtad 2021-12-28.

56. Se EU-kommissionens hemsida: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=01%2F01%2F2021&decision_date_to=28%2F12%2F2021&DG=FISMA&title=&submit=Search. Hämtad 2021-12-28.

57. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_21_6201, hämtad: 2022-01-10.

gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder.

- Direktiv (EU) 2019/879 om ändring av direktiv 2014/59/EU vad gäller kreditinstituts och värdepappersföretags förlustabsorberings- och rekaptaliseringsskapacitet och om direktiv 98/26/EG.
- Direktiv (EU) 2016/2341 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut.
- Direktiv (EU) 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.⁵⁸

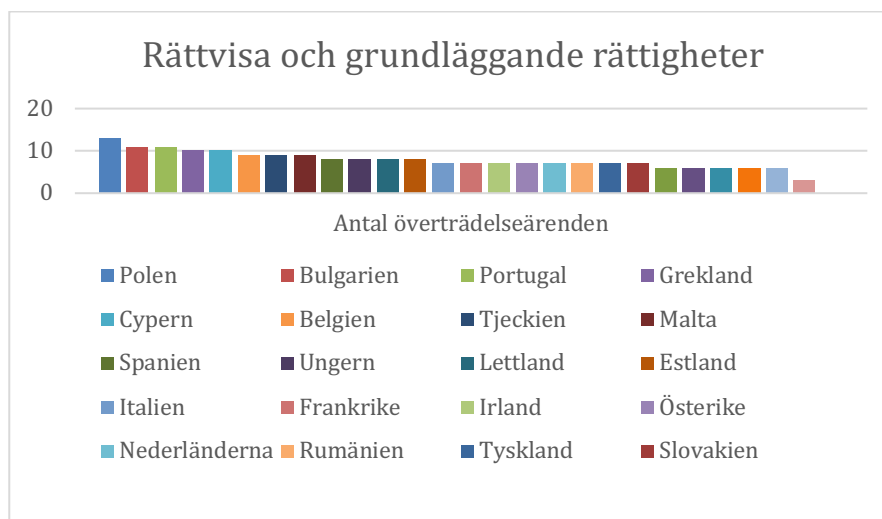
Rättvisa och grundläggande rättigheter

Policyområdet rättvisa och grundläggande rättigheter är det fjärde mest utmanande policyområdet för EU:s medlemsstater och för närvarande finns 209 pågående överträdelseärenden.⁵⁹ EU-kommissionen inledde 118 nya ärenden inom policyområdet under 2021 och antalet överträdelseärenden har totalt ökat kraftigt sedan slutet av 2020 då 120 ärenden var öppna.⁶⁰

58. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=SE&DG=FISMA&title=&submit=Search, hämtad: 2022-01-10.

59. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&DG=JUST&title=&submit=Search, hämtad: 2022-01-10.

60. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT General Statistical Overview Accompanying the document Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report, SWD/2021/212 final, s. 24.



Av de 118 nya ärenden som kommissionen inledde under 2021 så kunde något fler än hälften hänföras till för sent genomförande av EU-lagstiftningen och rörde i huvudsak konsumenträttens område.⁶¹ I de ärenden där EU-kommissionen anser att medlemsstaterna inte genomfört eller tillämpat EU-lagstiftningen korrekt stack bl.a. frågor om bedrägeribekämpning⁶², rasism⁶³ och rätten till en försvarare i straffrättsliga processer ut.⁶⁴

Sverige

Det finns för närvarande sex pågående överträdelseärenden mot Sverige inom området för rättvisa och grundläggande rättigheter. Samtliga ärenden har inletts under 2021. Hälften av dem hänför sig till att Sverige inte genomfört lagstiftningen i tid och hälften till att EU-kommissionen anser att Sverige inte genomfört eller tillämpat lagstiftningen korrekt.⁶⁵

61. 20 ärenden rörde direktiv (EU) 2019/770 om vissa aspekter på avtal om tillhandahållande av digitalt innehåll och digitala tjänster och 20 ärenden rörde direktiv (EU) 2019/771 om vissa aspekter på avtal om försäljning av varor, om ändring av förordning (EU) 2017/2394 och direktiv 2009/22/EG samt om upphävande av direktiv 1999/44/EG.

62. Direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

63. Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.

64. Direktiv 2013/48/EU om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet.

65. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=SE&DG=JUST&title=&submit=Search, hämtad: 2022-01-10.

Rätt till tolk och översättning i brottmål

EU-kommissionen anser att Sverige inte genomfört direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden korrekt. Enligt kommissionen leder det till brister i rätten för misstänkta personer att få handlingar översatta och brister i rätten till tolkning i kommunikationen mellan den misstänkte och dennes ombud.⁶⁶

Rasism och främlingsfientlighet

EU-kommissionen anser att Sverige inte genomfört EU:s lagstiftning⁶⁷ mot hatpropaganda och hatbrott fullt ut. Det rambeslut som ligger till grund för överträdelseärendet syftar till att säkerställa att medlemsstaterna belägger uttryck för rasism och främlingsfientlighet med avskräckande straffrättsliga påföljder. Enligt EU-kommissionen har Sverige dels införlivat lagstiftningen felaktigt, dels inte kriminaliserat alla de former av hatpropaganda som är förbjudna enligt beslutet.⁶⁸

Europeiska arresteringsordern

EU-kommissionen anser att Sverige inte har införlivat Rådets beslut⁶⁹ om en europeisk arresteringsorder korrekt. Kommissionen lyfter fram att Sverige tillsammans med Cypern och Tyskland har genomfört beslutet så att de behandlar sina egna medborgare på ett mer gynnsamt sätt än vad de behandlar andra länders medborgare.⁷⁰

Försenat genomförande

EU-kommissionen anser att Sverige inte genomfört följande EU-lagstiftning i tid:

- Direktiv 2013/48/EU om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet.
- Direktiv (EU) 2019/771 om vissa aspekter på avtal om

66. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_21_4681, hämtad: 2022-01-10.

67. Rådets rambeslut 2008/913/RIF om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen.

68. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_21_441, hämtad: 2022-01-10.

69. 2002/584/RIF: Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna - Uttalanden från vissa medlemsstater vid antagandet av rambeslutet.

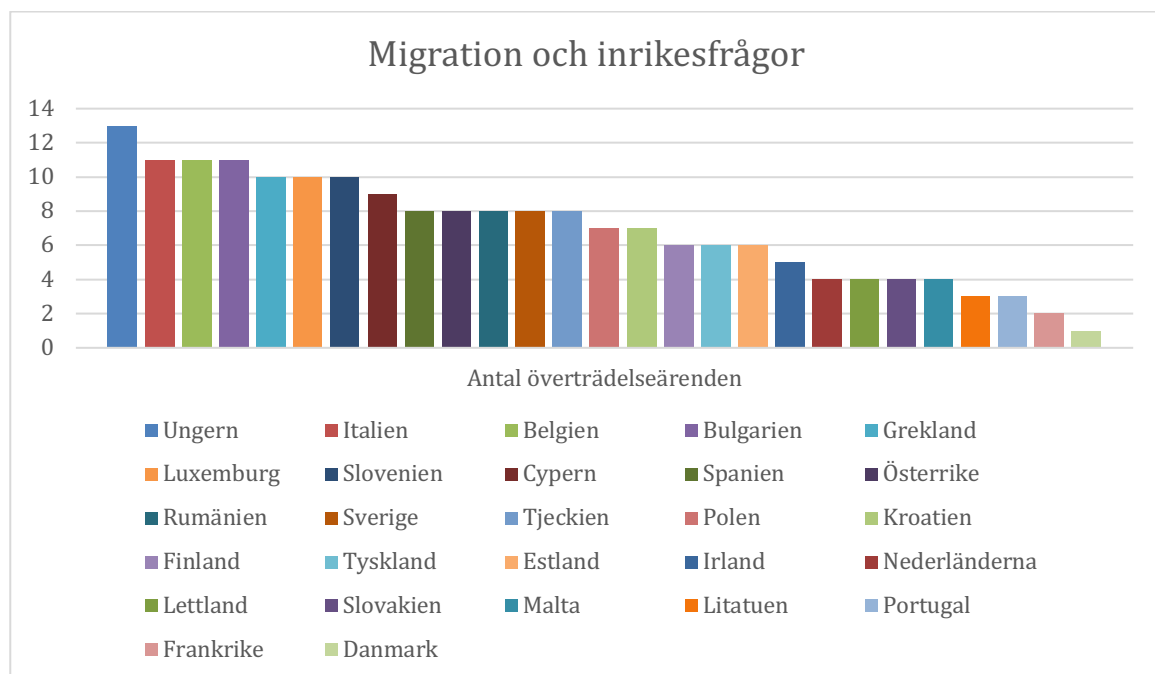
70. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_21_441, hämtad: 2022-01-10.

försäljning av varor, om ändring av förordning (EU) 2017/2394 och direktiv 2009/22/EG samt om upphävande av direktiv 1999/44/EG.

- Direktiv (EU) 2019/770 om vissa aspekter på avtal om tillhandahållande av digitalt innehåll och digitala tjänster.

Migration och inrikes frågor

Området för migration och inrikes frågor leder till stora utmaningar för medlemsländerna. Efter att ha legat på en relativt jämn nivå mellan 2016 och 2019⁷¹ ökade antalet överträdelseärenden till 167 i slutet av 2020 och 189 i slutet av 2021. Totalt har 87 nya överträdelseärenden inlett under 2021.



Av de nya ärenden som inleddes under 2021 kan 53 härledas till att medlemsstaterna inte genomfört lagstiftningen i tid. De handlar primärt om att stävja ekonomisk brottslighet⁷² och bekämpa bedrägerier⁷³ och penningtvätt⁷⁴. I de ärenden där EU-kommissionen

71. 138 ärenden 2016, 129 ärenden 2017, 145 ärenden 2018 och 139 ärenden 2019. Se: Report from the Commission 2019 - Commission staff working document - monitoring application of EU policy areas - part 2, s. 74.

72. Direktiv (EU) 2019/1153 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF.

73. Direktiv (EU) 2019/713 om bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter och om ersättande av rådets rambeslut 2001/413/RIF.

74. Direktiv (EU) 2018/1673 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser.

anser att medlemsstaterna inte genomfört eller tillämpat EU-lagstiftningen korrekt är det framför allt direktiv 2017/541⁷⁵ om bekämpande av terrorism som sticker ut. Kommissionen har öppnat överträdelseärenden angående terrorismbekämpning mot 21 medlemsländer under 2021. Ärendena kretsar kring att medlemsstaterna inte lever upp till sina åtaganden vad gäller terrorismrelaterade brott, såsom kriminalisering av utlandsresor i syfte att begå terrorbrott, träning för att begå terrorbrott och finansiering av terrorbrott.⁷⁶

Sverige

EU-kommissionen driver för närvarande åtta överträdelseärenden mot Sverige inom området för migration och inrikes frågor. Fyra av de pågående ärendena hänför sig till att Sverige inte genomfört EU-lagstiftningen i tid och fyra ärenden hänför sig till att Sverige inte genomfört eller tillämpat EU-lagstiftningen korrekt.⁷⁷

Terrorismbekämpning

EU-kommissionen anser att Sverige inte har genomfört direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism korrekt i nationell lagstiftning. Sverige är en av de 21 medlemsstater som EU-kommissionen har öppnat ett överträdelseärende mot under 2021 gällande det förevarande direktivet.⁷⁸

IT-brottslighet

EU-kommissionen anser att Sverige genomfört direktiv 2013/40/EU⁷⁹ om angrepp mot informationssystem felaktigt. Enligt kommissionen har Sverige inte genomfört direktivets bestämmelser om straffnivåer, avlyssning och kriminalisering av tillverkning av vissa verktyg på ett korrekt sätt.⁸⁰

75. Direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

76. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_21_4681, hämtad: 2022-01-11.

77. https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&oncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=SE&DG=HOME&title=&submit=Search, hämtad: 2022-01-11.

78. EU-kommissionen har inte specificerat vad i Sveriges genomförande specifikt som är oförenligt med direktivet, se för mer information:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_21_5342, hämtad: 2022-01-11.

79. Direktiv 2013/40/EU om angrepp mot informationssystem och om ersättande av rådets rambeslut 2005/222/RIF.

80. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_21_2743, hämtad: 2022-01-11.

Migration

EU-kommissionen anser att Sverige har genomfört ett flertal migrationsdirektiv felaktigt.⁸¹ Det gäller:

- direktivet om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjlandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (direktiv 2011/98/EU)⁸²
- direktivet om familjeåterförening (rådets direktiv 2003/86/EG)⁸³
- direktivet om varaktigt bosatta tredjlandsmedborgare (direktiv 2003/109/EG)⁸⁴
- blåkortsdirektivet (direktiv 2009/50/EG)⁸⁵
- säsongsanställningsdirektivet (direktiv 2014/36/EU)⁸⁶ och
- direktivet om företagsintern överföring av personal (rådets direktiv 2014/66/EG).⁸⁷

Läs mer om EU-kommissionens syn på det svenska genomförandet av EU:s migrationslagstiftning i den fördjupade analysen om överträdelse 2019/4073 om laglig migration.

Barns skydd

EU-kommissionen anser att Sverige genomfört EU:s regler⁸⁸ om bekämpning av sexuella övergrepp mot barn felaktigt. Direktivet syftar till att bekämpa sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografibrott genom att kriminalisera sådana handlingar, etablera stränga straff och skydda barn som utsatts för sådana brott. Enligt EU-kommissionen har Sverige tillsammans med ett flertal medlemsländer underlåtit att genomföra direktivet.⁸⁹

81. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_19_4251, hämtad: 2022-01-11.

82. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjlandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat.

83. Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

84. Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjlandsmedborgares ställning.

85. Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjlandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

86. Rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjlandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning.

87. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjlandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal.

88. Direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF.

89. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_19_4251, hämtad: 2022-01-11.

Förseurat genomförande

EU-kommissionen anser att Sverige inte genomfört följande EU-lagstiftning i tid:

- direktiv (EU) 2018/1673 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser
- genomförandedirektiv (EU) 2019/69 om fastställande av tekniska specifikationer för larm- och signalvapen enligt rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen
- genomförandedirektiv (EU) 2019/68 om fastställande av tekniska specifikationer för märkning av skjutvapen och deras väsentliga delar enligt rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen
- direktiv (EU) 2017/853 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen.

Fördjupad granskning: miljö och migration i Sverige

De senaste åren har Sverige kritiserats av EU-kommissionen på två viktiga politiska områden, miljö och migration. I den här delen av rapporten är syftet att göra en fördjupad granskning av överträdelseärende 2020/2114 om miljöansvar och överträdelseärende 2019/4073 om laglig migration. Granskningen syftar till att belysa Sveriges position i de här frågorna.

Överträdelse 2020/2114 om miljöansvar

Den 2 juli 2020 fann kommissionen att Sveriges lagstiftning som genomförde miljöansvarsdirektivet inte var tillräcklig, vilket meddelades genom en formell underrättelse.⁹⁰

Kommissionens kritik gällde framför allt Sveriges implementering av artikel 12.1 i miljöansvarsdirektivet, det övergripande problemet var att det svenska genomförandet inte uppfyllde kraven såsom de tolkades av EU-domstolen i målet Gert Volk.⁹¹ Miljöansvarsdirektivets⁹²

90. EU-kommissionens formella underrättelse, 2020.07.02, överträdelsennummer 2020/2114, ref. C (2020) 1471.

91. Se mål C-529/15, Gert Volk v Unabhängiger Verwaltungssenat für die Steiermark, av den 1 juni 2017.

92. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

syfte är att förebygga och avhjälpa skador på miljön genom att se till att förorenaren betalar.⁹³ Direktivet ställer tydliga krav för verksamhetsutövare som ska vidta åtgärder för att minimera risken för miljöskador.

När en miljöskada inträffat är verksamhetsutövare skyldig att avhjälpa skadan och står för avhjälpankets kostnader. Direktivets tillämpningsområde avser skador på skyddade arter och livsmiljöer, vattenskador såväl som markskador där andra EU-direktiv närmare anger miljöansvarsdirektivets omfattning.⁹⁴ För övriga verksamheter som orsakat skador på miljön krävs att skadan uppkommit genom fel eller försummelse.⁹⁵

En viktig princip som införs med miljöansvarsdirektivet är rätten för fysiska och juridiska personer som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada, eller på annat sätt har ett intresse, att rapportera eventuella iakttagelser om miljöskador (eller överhängande hot) till den behöriga myndigheten genom att lämna relevanta uppgifter som styrker iakttagelserna.⁹⁶ Personerna i fråga kan vara miljöorganisationer, boende, fågelskådare, vandrare, fritidsfiskare, personer vars hälsa hotas av föroreningar eller personer som är ansvariga för barn eller äldre vars hälsa hotas. En sådan person har också rätt att få den behöriga myndighetens beslut prövat i domstol eller av något annat oberoende och opartiskt offentligt organ för att se till att myndigheten agerar i allmänintresset att avhjälpa miljöskador.⁹⁷

Begäran om åtgärder och nationella begränsningar av tillgången till rättslig prövning enligt miljöansvarsdirektivet

I sin formella underrättelse till Sverige anförde EU-kommissionen, i ljuset av EU-domstolens dom i Gert Folk, att rätten att begära åtgärder och rätten till en domstolsprövning som föreskrivs i artikel 12 och 13 i direktivet inte tillgodoses i den svenska lagstiftningen eftersom det saknas "något skriftligt införlivande av artikel 12.1 första stycket i direktivet överhuvudtaget".⁹⁸

Enligt domstolens dom i Gert Folk konstaterades att ett fullständigt och korrekt införlivande av miljöansvarsdirektivet kräver att samtliga

93. Miljöansvarsdirektivets rättsliga grund återfinns i art. 192 FEUF då det syftar till att uppnå EU:s miljömål som anges i art. 191 FEUF. Direktiv som stiftas för att uppnå miljömål ska upprättas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet som föreskrivs i art. 289 FEUF.

94. Se vidare rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar; rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter; Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

95. Se artikel 3 (b) i miljöansvarsdirektivet.

96. Se artikel 12 i miljöansvarsdirektivet.

97. Se artikel 13 i miljöansvarsdirektivet.

98. EU-kommissionens formella underrättelse, 2020.07.02, överträdelsenummer 2020/2114, s. 3.

fysiska eller juridiska personer som uppfyller kraven i enlighet med direktivet ska kunna begära att den behöriga myndigheten vidtar åtgärder, samt ha rätt att få det aktuella myndighetsbeslutet prövat i domstol. Vidare förklarade domstolen att medlemsstaterna visserligen har ett utrymme för skönsässig bedömning när det gäller att fastställa vad som utgör ett tillräckligt intresse eller att en rättighet kränkts, men att de inte har något sådant utrymme i fråga om rätten att inleda ett prövningsförfarande, för personer som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada.⁹⁹

EU-domstolens tolkning har sin grund i skälen till direktivet, enligt vilka det är nödvändigt att se till att det finns effektiva metoder för genomförande och kontroll av efterlevnad, samtidigt som berörda verksamhetsutövarers och andra berörda parter legitima intressen tillvaratas på lämpligt sätt.¹⁰⁰

I den formella underrättelsen påpekade kommissionen särskilt att Sverige har en skyldighet att följa EU-domstolens praxis och tolkning av EU-rätten såsom den gjordes i Gert Folk-målet om miljöansvarsdirektivet.¹⁰¹ Sverige uppmanades därför att inkomma med ett svar inom tre månader som räknades från och med den 3 juli 2020.

Miljödepartementets svar

Det svenska miljödepartementet har som följd av kritiken från EU-kommissionen skickat ett svar den 2 oktober 2020 där man beskrev det svenska rättsliga regelverket i ljuset av EU-rätten. I svaret påpekades att i svensk rätt, redan innan genomförandet av miljöansvarsdirektivet, fanns det bestämmelser i miljöbalken 26 kap. 1 § om tillsynsansvaret, 16 kap. 12 och 13 §§ om domstolsprövning i miljöärenden samt förvaltningslagen om myndighetens handläggning, som till viss del motsvarade direktivets bestämmelser.¹⁰²

Tillsynsansvaret

När det gäller tillsynsansvaret ansåg Miljödepartementet att det var 26 kap. 1 § i miljöbalken som skulle införliva direktivets bestämmelse på nationell nivå och tydliggöra vilka personkategorier som får begära åtgärder till de berörda myndigheterna vid eventuell miljöskada. Eftersom det inte finns någon uppräknning av personkategorier i ovan

99. Se mål C 529/15, punkterna 45–47.

100. Se skälen 24, 25 och 30 i direktiv 2004/35.

101. EU-kommissionens formella underrättelse, 2020.07.02, överträdelensnummer 2020/2114, s. 2.

102. Se miljöbalken (1998:808) och förvaltningslagen (2017:900).

nämnda bestämmelse som motsvarar den som finns i artikel 12.1 i miljöansvarsdirektivet hänvisade Miljödepartementet till regeringens lagförslag från 2006 när direktivet skulle implementeras i Sverige.¹⁰³ Enligt Miljödepartementets bedömning lever de svenska reglerna upp till direktivets krav på att den berörda myndigheten är skyldig att agera vid en anmälan och framför allt att det inte finns någon särskild begränsning till de personkategorier som anges i artikel 12.1 första stycket punkt 1. Enligt Miljödepartementet är initiativrätten ”tvärtom mer omfattande än de krav som ställs i direktivet”.¹⁰⁴ I den bemärkelsen påstår Sverige att det inte finns någon anledning att tro att direktivet inte har implementerats korrekt i den delen.

Rätt till domstolsprövning

Den andra delen av kommissionens kritik berör att eftersom Sverige begränsat vilka personkategorier som har rätt att begära åtgärder från en myndighet, så har man också begränsat möjligheten till en domstolsprövning.¹⁰⁵

Kommissionens utgångspunkt i den formella underrättelsen är att miljöansvarsdirektivet likställer berörda enskilda och miljöorganisationer med parterna i ärendet, som inte endast ska ges likvärdiga möjligheter att delta i beslutsprocessen, utan även ges talerätt. Miljödepartementet bestrider även den delen eftersom man anser att Sverige, genom regleringen i 16 kap. 13 § miljöbalken, ger icke-statliga organisationer en uttrycklig klagorätt. Regeringen förtydligar:

”Att organisationer som uppfyller kriterierna i bestämmelsen har en uttrycklig rätt att överklaga innebär inte att andra organisationer, som inte uppfyller kriterierna, automatiskt nekas rätt att överklaga. Kriterierna är inte uttömmande utan endast hållpunkter för bedömningen av rätten att överklaga.”¹⁰⁶

I den svenska bestämmelsen står numera att utöver ideella föreningar så kan även andra juridiska personer överklaga beslut om bland annat tillsyn. Vidare krävs endast att föreningen har minst 100 medlemmar, eller att de på annat sätt visar att de har allmänhetens stöd. Utöver det krävs det att föreningens huvudsakliga ändamål är att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, att de ej är

103. Se Regeringens proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar.

104. Jämför prop. 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, s. 95 och Promemoria M2020/01109 (regeringens svar på den formella underrättelsen om införlivande av artikel 12), s. 3.

105. Se artikel 13 i miljöansvarsdirektivet.

106. Svar på formell underrättelse om införlivande av artikel 12, s. 5.

vinstdrivande och att organisationen ska ha varit verksam i Sverige minst tre år.¹⁰⁷

Avslutande reflektion

Enligt Miljödepartementet har alla och envar, genom organisationers särskilda ställning, tillgång till rättslig prövning.¹⁰⁸ Miljödepartementets svar till kommissionen kan därmed förstås som att regeringen inte anser att det finns någon felaktig implementering i den nationella lagstiftningen av artikel 12.1 i miljöansvarsdirektivet. Snarare anser regeringen att Sverige utökar enskildas rättigheter att agera i miljöärenden, mer än vad direktivet avser, och därför föreligger det enligt regeringen ingen risk att det svenska genomförandet av artikel 12 skulle begränsa rätten till rättslig prövning på miljöområdet.¹⁰⁹

Samtidigt är det tydligt att det finns en viss begränsning i det svenska regelverket om vilka personkategorier som har rätt att inleda ett prövningsförfarande. Det skulle kunna leda till att talerätten enligt direktivet begränsas. Det finns också en risk att det svenska genomförandet äventyrar en enhetlig tillämpning av direktivet inom EU.

Överträdelse 2019/4073 om laglig migration

Regleringen av migrationspolitik har varit ett turbulent område i både EU och Sverige under många år. 2019 beslutade EU-kommissionen att inleda ett överträdelseärende genom att sända en formell underrättelse till Sverige på grund av felaktigt genomförande av flera direktiv på migrationsområdet.¹¹⁰ Kommissionen har identifierat problem i fråga om handläggning av ansökningar om tillstånd, samt vad gäller inskränkning av rätten till likabehandling av vissa tredjelandsmedborgare.¹¹¹ De direktiv som berörs är följande:

- direktivet om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (direktiv 2011/98/EU)¹¹²

107. Se 16 kap. 13 § i miljöbalken (1998:808).

108. Se Promemoria M2020/01109, s. 6.

109. Promemoria M2020/01109, s. 3.

110. EU-kommissionens formella underrättelse, 2019-07-26, överträdelenummer 2019/4073, ref. C (2019) 4762.

111. Se rapport från kommissionen, kontroll av unionsrättens tillämpning, Årsrapport 2019, SWD(2020) 147 final, s. 27, hämtad 2021-01-09.

112. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på

- direktivet om familjeåterförening (rådets direktiv 2003/86/EG)¹¹³
- direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (direktiv 2003/109/EG)¹¹⁴
- blåkortsdirektivet (direktiv 2009/50/EG)¹¹⁵
- säsongsanställningsdirektivet (direktiv 2014/36/EU)¹¹⁶ och
- direktivet om företagsintern överföring av personal (rådets direktiv 2014/66/EG).¹¹⁷

Bakgrund till klagomålsprocessen

Som beskrevs ovan har alla möjlighet att lämna in ett klagomål till kommissionen och den som är klagande behöver varken visa ett formellt berättigat intresse eller vara direkt berörd av den påtalade överträdelsen.

När det gäller de angivna direktiven på migrationsområdet var det framför allt tredjelandsmedborgare som hade lämnat in ett flertal klagomål. På grund av de klagomålen hade EU-kommissionen inlett en s.k. pilotprocedur¹¹⁸ för att undersöka handläggningstiderna hos svenska myndigheter i ansökningsprocesser enligt direktivet om varaktigt bosatta och direktivet om familjeåterföreningen. Pilotproceduren avslutades 2017 när Sverige meddelade EU-kommissionen att handläggningsförfarandet skulle förbättras med hjälp av en ny förvaltningslag. Problemet med långa handläggningstider hos Migrationsverket kvarstod dock även efter 2017 och kommissionens bedömning var därför att Sveriges tillämpning inte uppfyllde de krav som ställs i de angivna direktiven.¹¹⁹

Långa handläggningstider och likabehandling

Det finns många olika tidsfrister vad gäller handläggning av

en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat.

113. Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

114. Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

115. Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

116. Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

117. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal.

118. EU Pilot EUP (2014)7218.

119. Den 3 december 2020 skickade EU-kommissionen en komplettering av sin underrättelse om överträdelseärende 2019/4073 till Sveriges regering angående införlivandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (omarbetning), EUT L 132, 21.5.2016, s. 21.

migrationsärenden, och de regleras i flera olika direktiv, såsom följande:

- **senast fyra månader** för ansökningar om ett kombinerat tillstånd¹²⁰
- **senast nio månader** för ansökningar om familjeåterförening¹²¹
- **senast fyra månader** för ansökningar om ett uppehållstillstånd i Sverige för personer som har status som varaktigt bosatta i ett annat EU-land¹²²
- **senast 90 dagar** för ansökningar om tillstånd för en person som är föremål för företagsintern förflyttning.¹²³

Utifrån den information och de uppgifter som har granskats av EU-kommissionen framgår det att handläggningstiderna hos Migrationsverket har varit betydligt längre än de som föreskrivs i de ovannämnda direktiven.

Både privatpersoner och icke-statliga organisationer har uppmärksammat den svenska Justitieombudsmannen och EU:s institutioner på att personer fick vänta på sina beslut i två år eller längre.¹²⁴ Ett återkommande argument från Sveriges sida angående långa handläggningstider var att det på grund av en ökande migration krävdes omfattande resurser för att kunna klara av mottagande och prövningar av framför allt asylärenden. I det avseendet var Migrationsverket tvunget, till följd av händelser i omvärlden, att göra en prioritering mellan olika ärendeslag som ledde till att de nedprioriterade ärendena fick mycket långa handläggningstider. EU-kommissionen var tydlig med att problem med den administrativa kapaciteten inte anses vara skäl nog för att motivera en förlängning av handläggningstidernas tidsfrister.¹²⁵

I den formella underrättelse som skickades till Sverige i juli 2019 bedömer EU-kommissionen att:

120. Se artikel 5.2, första stycket i direktiv 2011/98/EU.

121. Se artikel 5.4, första stycket i direktiv 2003/86/EG.

122. Se artikel 7.2, första stycket i direktiv 2003/109/EG.

123. Se artikel 15.1 i direktiv 2014/66/EU.

124. Stockholms Stadsmission, Göteborgs Kyrkliga Stadsmission och Flyktinggruppernas Riksråd (FARR) anmälde Sverige för de långa handläggningstiderna vid Migrationsverket i familjeåterföreningsärenden. Se för mer information på följande länk:

<https://www.stadsmissionen.se/nyheter/sverige-anmals-till-eu-kommissionen>, hämtad 2022-01-09.

125. Se Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, COM(2014) 210 final, s. 10. Se för mer information på följande länk:

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0210_/com\(2014\)0210_sv.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0210_/com(2014)0210_sv.pdf), hämtad 2022-01-10.

”Sveriges bristande efterlevnad av tidsfristerna förefaller vara systematisk och av betydande allvarlighetsgrad mot bakgrund av de mycket långa handläggningstiderna.”¹²⁶

Enligt EU-kommissionen kan långa handläggningstider få flera negativa konsekvenser för dem som berörs, särskilt för barnfamiljer och för dem som står i begrepp att bilda familj. Att under en lång tid vänta på ett beslut har avgörande betydelse för personliga och ekonomiska förhållanden och orsakar onödigt lidande för familjer.¹²⁷

Vidare konstaterar kommissionen att svenska myndigheters tillämpning av de ovannämnda bestämmelserna i de olika direktiven är felaktig med hänsyn till att Migrationsverket systematiskt överskridit tidsgränsen för handlägningsprocessen.¹²⁸

Dessutom kritiserade kommissionen Sverige för att det saknas ett korrekt genomförande av artikel 5.2 i direktiv 2011/98/EU (enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd) i den svenska lagstiftningen eftersom ingen tidsfrist hade fastställts på nationell nivå för att fatta beslut om arbetstillstånd.

I oktober 2019 besvarade Justitiedepartementet kommissionens formella underrättelse angående Sveriges genomförande av de aktuella direktiven.¹²⁹ Med hänvisning till statistik från 2018–2019, ansåg Justitiedepartementet att den genomsnittliga handläggningstiden förbättrats väsentligt för vissa ärendekategorier, som till exempel ansökan om tillstånd för företagsintern förflyttning och säsongarbetare.¹³⁰ Däremot erkände regeringen att det fortfarande fanns långa väntetider när det gällde ansökningar i familjeåterförningsärenden och för ansökningar om ett uppehållstillstånd i Sverige för personer som har status som varaktigt bosatta i ett annat EU-land.¹³¹

När det gällde tidsfristen för ansökningar om ett kombinerat tillstånd enligt direktiv 2011/98/EU meddelade Justitiedepartementet att den skulle förtydligas i början av 2020 för både uppehållstillstånds- och arbetstillståndsärenden.¹³²

126. EU-kommissionens formella underrättelse, 2019-07-26, överträdelsennummer 2019/4073, s. 14.

127. EU-kommissionens formella underrättelse, 2019-07-26, överträdelsennummer 2019/4073, s. 14.

128. EU-kommissionens formella underrättelse, 2019-07-26, överträdelsennummer 2019/4073, s. 14.

129. Svar på kommissionens formella underrättelse angående Sveriges genomförande av direktiv 2011/98/EU, 2003/86/EG, 2003/109/EG, 2009/50/EG, 2014/36/EU och 2014/66/EU,

överträdelsennummer 2019/4073, 2019-10-25, ref. Ju2019/02586/L7.

130. Underlag med statistik om de nya handläggningstiderna beskrivs i Sveriges svar till kommissionens formella underrättelse på s. 2.

131. Svar på kommissionens formella underrättelse, *ibid.*, s. 3.

132. Det framgår numera i 4 kap., 21 b i utlänningsförordningen att tidsfristen för uppehållstillstånds- och arbetstillståndsärenden är fyra månader i enlighet med artikel 5.2, första stycket i Direktiv 2011/98/EU.

Inskränkningar av rätten till likabehandling

I överträdelseärendet som inleddes år 2019 kritiserade EU-kommissionen även Sveriges genomförande av bestämmelser om likabehandlingsprincipen enligt de angivna direktiven, bland annat:

- artikel 23 i säsongsanställningsdirektivet¹³³
- artikel 18 i direktivet för företagsintern förflyttning av personal¹³⁴
- artikel 12 i direktiv 2011/98/EU.¹³⁵

Vad gäller de ovannämnda direktiven kritiseras Sverige för att ha begränsat tillgången till socialförsäkringsförmåner för tredjelandsmedborgare som vistas och arbetar lagligen i landet.¹³⁶ Ärendet rör i den här delen tredjelandsmedborgare som arbetar i Sverige tillfälligt, kortare tid än tolv månader men minst under en sexmånadersperiod. Utgångspunkten för kommissionens kritik är att det i den svenska folkbokföringslagen finns ett restriktivt bosättningsbegrepp som kräver minst tolv månaders vistelse för att anses som bosatt i landet.¹³⁷ Bosättningsbegreppet leder enligt kommissionen till att tredjelandsmedborgare som arbetar och vistas i landet under minst sex månader, och som därmed anses skattepliktiga i Sverige, inte får rätt till de sociala förmåner som de borde ha rätt till i enlighet med likabehandlingsprincipen i de två direktiven.¹³⁸

I Justitiedepartementets svar till kommissionen anför det att det inte finns några krav i den svenska lagstiftningen på att man måste vara folkbokförd för att ha tillgång till socialförsäkringsförmåner eller att ett uppehållstillstånd måste gälla en viss tid.

Pågående diskussion mellan Sverige och EU-kommissionen

Överträdelseärendet på migrationsområdet är fortfarande pågående och år 2020 skickade EU-kommissionen en komplettering till ärendet angående felaktigt införlivande av de bestämmelser som reglerar tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller

133. Direktiv 2014/36/EU, ibid.

134. Direktiv 2014/66/EU, ibid.

135. Direktiv 2011/98/EU, ibid.

136. Det handlar om följande direktiv: 2011/98/EU, 2014/36/EU och 2014/66/EU.

137. Den svenska lagstiftning som kommissionen refererar till är 3 § folkbokföringslagen (1991:481) där det framgår att "en person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år".

138. EU kommissionens formella underrättelse, 2019-07-26, Överträdelsenummer 2019/4073, s. 19.

utbildningsprojekt och för au pair-arbete.¹³⁹ Utifrån de handlingar som finns i ärendet bedömer kommissionen att det svenska regelverket som reglerar tillgång till socialförsäkringsförmåner fortfarande är otydligt och att det fortfarande finns krav på att man ska vistas mer än tolv månader för att anses som bosatt i landet och ha rätt till sociala förmåner.

Kommissionen och Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen träffades i april 2021 med syftet från kommissionens sida att få en bättre insyn i den svenska socialförsäkringslagstiftningen och bosättningsbegreppet. Vid det tillfället ställdes ytterligare frågor till Sverige angående rätt till hälso- och sjukvård för tredjelandsmedborgare som inte är folkbokförda och vilka sociala förmåner som är tillgängliga för de grupper som per definition inte avser att vistas mer än tolv månader i Sverige. I ett skriftligt svar som skickades i juni 2021 framgår det att Sveriges inställning när det gäller framför allt likabehandlingsprincipen är att det inte finns någon inskränkning för de tredjelandsmedborgare som inte vistas i Sverige mer än tolv månader eftersom de behandlas på samma sätt som svenska medborgare som befinner sig i samma situation.¹⁴⁰

Avslutande reflektion

Det är tydligt att Sverige inte delar EU-kommissionens bild av att den svenska folkbokföringslagen hindrar ett effektivt genomförande av likabehandlingsprincipen i de aktuella direktiven. Med hänsyn till att de tredjelandsmedborgare som omfattas av ärendet arbetar och betalar skatt i Sverige, måste det anses särskilt viktigt att regeringen tydliggör att likabehandlingsprincipen gäller fullt ut och inte är beroende av att en person är folkbokförd eller har ett uppehållstillstånd på längre tid tolv månader. Även de avsevärt långa handläggningstiderna påverkar rätten till likabehandling utöver den generella rättsosäkerhet som drabbar vissa tredjelandsmedborgare som får vänta väldigt länge på beslut.

Sammanfattande slutsats

139. Kommissionen skickade en komplettering angående sin underrättelse om överträdelseärende 2019/4073 till Sveriges regering om införlivandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete (omarbetning), 2020-12-03, C(2020) 7829 final.

140. Svar på kompletterande frågor, 2021-06-01, Ju2019/02586.

Utifrån EU-kommissionens data över pågående överträdelseärenden i EU så kan man se några tydliga trender. En trend som vi ser är att antalet överträdelseärenden ökar i EU. Det kan bero på att antalet faktiska överträdelser ökar i unionen, men det kan också ha sin grund i den strategi som EU-kommissionen antog 2017, enligt vilken kommissionen ska inleda ett överträdelseärende omgående vid överträdelse av EU-rätten.¹⁴¹ Det senare bekräftas av att antalet EU-pilotprocesser har minskat under perioden 2016–2020.¹⁴² Sett i ljuset av de ärenden som hänför sig till att medlemsstaterna genomfört lagstiftning felaktigt under 2021, vilket var det högsta antalet på elva år, tyder den övergripande bilden på att kommissionen vill ta en mer aktiv roll i efterlevnaden av EU-rätten.

För Sveriges del så har det totala antalet överträdelseärenden också ökat de senaste åren och i den bemärkelsen följer Sverige den allmänna trenden i EU. Däremot sticker Sverige ut vad gäller antalet överträdelseärenden som hänför sig till felaktigt genomförande av EU-rätten, där Sverige ligger över EU:s genomsnitt.¹⁴³ Med hänsyn till att Sverige hör till de medlemsländer som tar längst tid på sig att ändra nationell lagstiftning när EU-domstolen fastslagit ett felaktigt genomförande, kan det skapa osäkerhet kring EU-rättens genomslag och verkan på många rättsområden i Sverige.

Vidare visar data att EU:s medlemsstater och Sverige har gemensamma utmaningar. Framför allt har medlemsländerna svårt att leva upp till de krav som ställs i EU:s miljölagstiftning. Miljöfrågorna utgör 19 % av det totala antalet överträdelseärenden, och vad gäller de ärenden där medlemsstaterna genomfört lagstiftning felaktigt uppgår andelen till hela 29 %. Utifrån det stora antalet överträdelseärenden på miljöområdet är det tydligt att EU-länderna har svårt att leva upp till den befintliga miljölagstiftningen. Med hänsyn till kommande lagförslag på miljöområdet, såsom *fit for 55*¹⁴⁴ inom ramen för *EU:s gröna giv*, finns det en stor risk att unionens planerade klimatomställning kan bli fördröjd. Det ankommer på medlemsstaterna att leva upp till sina skyldigheter på miljöområdet för att förändra den här situationen.

Vad gäller Sverige så följs den allmänna trenden, miljöområdet är

141. Meddelande från kommissionen – EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning, C/2016/8600.

142. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT General Statistical Overview Accompanying the document Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report, SWD/2021/212 final, s. 20.

143. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/sweden_en, hämtad: 2022-01-14.

144. Se COM/2021/550 final.

efter lagstiftningsområdet *finansiell stabilitet och kapitalmarknadsunionen* det mest utmanande policyområdet. Sett till faktiskt felaktigt genomförd lagstiftning är miljöområdet dock det område där EU-kommissionen driver flest överträdelseärenden mot Sverige. I den bemärkelsen kan det finnas en diskrepans mellan Sveriges politiska ambition på miljöområdet och den faktiska förmågan att leva upp till sina skyldigheter enligt EU:s miljölagstiftning. Den bilden förstärks genom den fördjupade granskningen av överträdelse *2020/2114 om miljöansvar*, där regeringen inte anser att några särskilda lagändringar behövs med anledning av direktivet, eftersom befintlig svensk miljölagstiftning är tillräcklig.

Ett annat område där både EU och Sverige har stora utmaningar är området för *migration och inrikes frågor*. För Sveriges del finns det förvisso bara ett pågående ärende på migrationsområdet men det ärendet berör felaktigt genomförande av sju direktiv på migrationsområdet. Den fördjupade analysen av ärendet visar att det finns allvarliga brister vad gäller bland annat handläggningstider vid Migrationsverket och tillgång till sociala förmåner för tredjelandsmedborgare som vistas och arbetar i Sverige. I den bemärkelsen lever Sverige inte upp till de skyldigheter som följer av EU-rätten på migrationsområdet. I jämförelse med den senaste årens allmänna debatt kring asyltagning i Sverige, där regeringen har haft som ambition att minska asylinvandringen till EU:s lägsta nivå, så har inte området för laglig migration fått samma uppmärksamhet. Utifrån de utmaningar som den fördjupade analysen visar på, bör regeringen säkerställa att Sverige åtminstone lever upp till de miniminivåer som följer av de berörda direktiven och EU-rättens grundläggande principer såsom likabehandling, icke-diskriminering och objektivitet.

Referenser

Skriftligt material

- EU-kommissionen, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT General Statistical Overview Accompanying the document Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report, SWD/2021/212 final
- EU-kommissionen, INF/19/5950, 2019
- EU-kommissionen, INF/20/1212, 2020
- EU-kommissionen, INF/20/1687, 2020
- EU-kommissionen, INF/20/859, 2020
- EU-kommissionen, INF/21/2743, 2021
- EU-kommissionen, INF/21/4681, 2021
- EU-kommissionen, INF/21/5342, 2021
- EU-kommissionen, INF/21/6201, 2021
- EU-kommissionen, IP/11/74, 2011
- EU-kommissionen, Meddelande från kommissionen – EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning, C/2016/8600, EUT C 18, 19.1.2017, s. 10–20
- EU-kommissionen, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, 55 %-paketet ("Fit for 55"): nå EU:s klimatmål 2030 för klimatneutralitet, COM/2021/550 final
- EU-kommissionen, MEMO/15/5162, 2015
- EU-kommissionen, MEMO/19/2772, 2019
- EU-kommissionen, Rapport från kommissionen, kontroll av unionsrättens tillämpning, Årsrapport 2019, SWD(2020) 147 final
- EU-kommissionen, Report from the Commission 2017 - National factsheet – Sweden
- EU-kommissionen, Report from the Commission 2018 - National factsheet – Sweden
- EU-kommissionen, Report from the Commission 2019 - Commission staff working document - monitoring application of EU policy areas - part 2
- EU-kommissionen, Report from the Commission 2019 - Commission staff working document - monitoring application of EU policy areas - part 3

- EU-kommissionen, Report from the Commission 2019 - National factsheet – Sweden
- Europaparlamentets resolution av den 21 oktober 2021 om rättsstatskrisen i Polen och EU-rättens företrädare (2021/2935(RSP))
- Justitiedepartementet, Svar på kommissionens formella underrättelse angående Sveriges genomförande av direktiv 2011/98/EU, 2003/86/EG, 2003/109/EG, 2009/50/EG, 2014/36/EU och 2014/66/EU, överträdelsenummer 2019/4073, 2019-10-25, ref. Ju2019/02586/L7, Ju2019/02586/L7, 2019-10-25
- Justitiedepartementet, Svar på kompletterande frågor från kommissionen, Ju2019/02586, 2021-06-01
- Miljödepartementet, Svar på formell underrättelse om genomförande av artikel 12.1 första stycket i direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (överträdelseärende nr 2020/2114), Promemoria M2020/01109, 2020-10-02
- EU-kommissionen, Komplettering formell underrättelse 2019/4073, C(2020) 7829 final, 2020
- EU-kommissionen, MEMO/12/12, 2012
- EU-kommissionen, Formell underrättelse, 2019-07-26, överträdelsenummer 2019/4073, ref. C (2019) 4762
- EU-kommissionen, Formell underrättelse, 2020-07-02, överträdelsenummer 2020/2114, ref. C (2020) 1471.

Lagstiftning

- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pairarbete, EUT L 132, 21.5.2016, s. 21–57
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador, EUT L 143, 30.4.2004, s. 56–75
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat, EUT L 343, 23.12.2011, s. 1–9

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/36/EU av den 26 februari 2014 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, EUT L 94, 28.3.2014, s. 375–390
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal, EUT L 157, 27.5.2014, s. 1–22
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2016), EGT C 202, 7.6.2016, s. 391–407
- Folkbokföringslag (1991:481)
- Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version 2016), EGT C 202, 7.6.2016
- Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version 2016), EGT C 202, 7.6.2016
- Förvaltningslag (2017:900)
- Miljöbalk (1998:808)
- Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, EUT L 16, 23.1.2004, s. 44–53
- Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, EUT L 251, 3.10.2003, s. 12–18
- Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning, EUT L 155, 18.6.2009, s. 17–29
- Utlänningsförordning (2006:97)

Domar

- C-22/20 Kommissionen mot Sverige, EUT C 462, 15.11.2021, s. 14–15
- C-281/98 Angonese, EU:C:2000:296
- C-388/01 Kommissionen mot Italien, EU:C:2003:30
- C-529/15 Folk, EU:C:2017:419

arenaidé