

Böter i EU-domstolen – i vilket läge kan det bli aktuellt för Sverige?

Medlemsstater som inte följer EU-rätten kan tvingas betala böter om de döms i EU-domstolen. Men hur vanligt är det att domstolen utdömer böter, och hur bestäms beloppen?

Markus Johansson, forskare i statsvetenskap vid Sieps, reder ut förfarandet mot bakgrund av riskerna för bötesdomar mot Sverige. (Februari 2023)

Frågan har aktualiserats av den senaste tidens rapportering om att Sverige riskerar att tas till EU-domstolen och då kan tvingas betala böter för olika brott mot EU-rätten. En fråga har handlat om att den rekordstora tilldelningen för licensjakten på varg 2023 (75 stycken) riskerar att bryta mot EU:s [art- och habitatsdirektiv](#). Vargjakten har kritiserats av EU-kommissionen sedan den tilläts första gången 2010, men det då inledda överträdelseärendet har varit vilande sedan 2015. En annan fråga har handlat om regeringens ambition att sänka reduktionsplikten för inblandning av biobränsle i drivmedel, vilket skulle leda till ökade utsläpp av växthusgaser och till att Sverige missar de bindande utsläppsmålen i exempelvis EU:s [klimatlag](#). Här är det dock värt att poängtera att utsläppsökningarna skulle kunna kompenseras med utsläppsminskningar i andra delar av ekonomin, eller genom köp av utsläppsrättigheter. En tredje fråga har handlat om att Sverige inte följt en ny EU-förordning som bland annat sätter ett [intäktstak för energibolag](#), som skulle ha börjat gälla 1 december 2022.

Överträdelseärenden och bötesmöjligheten

För att Sverige ska tvingas betala böter i något av de här fallen krävs det att Sverige fällt för sin överträdelse i ett första domstolsärende (FEUF art. 258), men sedan ändå inte upphör med överträdelsen. Om det sker kan kommissionen vända sig till domstolen på nytt och yrka på böter (FEUF art. 260.2).

Att en dom i EU-domstolen leder till ett bötesärende är ovanligt. Av de hundratal

överträdelseärenden som inleds varje år, så har böter enligt det här förfarandet bara utdömts 46 gånger totalt på de trettio år som gått sedan möjligheten infördes med Maastrichtfördraget 1993. Processen från inledningen av ett överträdelseärende till en dom i EU-domstolen tar normalt sett flera år, om ärendet alls går så långt, och ännu längre om det i en andra vända blir fråga om böter. Det är inte heller alltid som domstolen delar kommissionens bedömning att en överträdelse skett eller vilka böter som ska utdömas.¹

Det finns två typer av böter. Den ena är ett schablonbelopp (en klumpsumma) som kan användas som böter för den period överträdelsen gällt fram till bötesdomen. Den andra är ett löpande vite, ofta dagligt, som beräknas så länge överträdelsen kvarstår. I drygt hälften av alla bötesdomar har det utdömts både ett schablonbelopp och ett vite. Kommissionen ger förslag på böternas utformning och tar då hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är. Allvaret bedöms utifrån vikten av den bestämmelse som överträdelsen gäller (brott mot fördragsbestämmelser anses till exempel vara allvarligare) och vilka effekter (både positiva och negativa) en överträdelse har för såväl offentliga som privata aktörer i den egna medlemsstaten och i unionen som helhet. Bötesbeloppet ska också anpassas till överträdelsens varaktighet, som beräknas från första domstolsavgörandet eller från den sista tidpunkt för att rapportera införlivandeåtgärder som anges i det berörda direktivet. Bötesbeloppen ska verka avskräckande men samtidigt ta hänsyn till medlemsstatens

¹ Johansson, Markus och Larsson, Olof (2022) *The Commission v the Member States: who wins in court, and why?* Sieps 2022:18epa.

betalningskapacitet. Betalningskapaciteten beräknas med hänsyn till både BNP och befolkningsstorlek, och bötesbeloppen blir därmed lägre för mindre medlemsstater.

Tidigare bötesfall

De hittills 46 domar som resulterat i böter har riktats mot 14 av EU:s medlemsstater, men Grekland står ensamt för drygt en fjärdedel av fallen (12 stycken). Många har berört miljöregler. I tillägg till dessa 46 domar finns det ytterligare två uppmärksammade bötesmål, båda i form av interimistiska domar² riktade mot Polen, det ena för inskränkningar i domstolarnas oberoende (C-204/21) och det andra för tillåtelse av skogsavverkning i området Białowieża (C-441/17). I det förra fallet beslutade domstolen om det högsta vitet någonsin på 1 miljon euro per dag.

Sverige har vid två tillfällen dömts att betala böter för överträdelser. Det ena fallet, från 2013 (C-270/11), handlade om att datalagringsdirektivet inte införlivats i tid. Då utdömde domstolen böter i form av ett schablonbelopp om 3 miljoner euro för de 426 dagar överträdelsen gällde. Det andra fallet, från 2014 (C-243/13), handlade om tillämpningen av IPPC-direktivet, vilket reglerar föroreningar från industriverksamhet. Då utdömdes böter för att Sverige inte hade åtgärdat den överträdelse som slogs fast i en dom från 2012. I det fallet resulterade domen i ett schablonbelopp på 2 miljoner euro plus vite på 4 000 euro för varje ytterligare dag som Sverige inte levde upp till den tidigare domen. I båda fallen sänkte domstolen bötesbeloppen jämfört med kommissionens yrkanden, i första fallet för att Sverige inte hade någon tidigare bötesdom mot sig, och i det andra för att överträdelsen delvis åtgärdats.

Är böteshotet effektivt?

En positiv tolkning av det faktum att så få bötesfall behandlats av domstolen är att böteshotet har en avskräckande effekt på medlemsstaternas benägenhet att testa gränserna för vad EU-lagstiftningen tillåter. Böteshotet innebär helt enkelt en starkare påtryckning jämfört med

vad enbart ett utpekande har. Detta ligger väl i linje med kommissionens riktlinjer om hur bötesbeloppen ska sättas. Där är det tydligt att böter inte bara ska vara symboliska och att beloppet måste vara högre än den vinst som medlemsstaten kan göra genom att bryta mot EU-regeln.

Samtidigt har den begränsade användningen av bötesmöjligheten tolkats som en indikation på att den använts (alltför) restriktivt, och det har argumenterats för att beloppen varit för låga i förhållande till överträdelseernas karaktär. Bötesdomarna skulle i ljuset av detta – och i strid med vad kommissionen tror – inte ha en tillräckligt avskräckande effekt. Det har till och med framförts att medlemsstaterna kan behandla böterna som en sorts ”överträdelseskatt”, som i vissa fall är värd att betala för att man ska kunna fortsätta bryta mot EU-reglerna.³ En annan utmaning är att det inte nödvändigtvis är den ekonomiska drivkraften som gör att en medlemsstat bryter mot EU-regler, utan att det är politiskt motiverat. Den ovannämnda interimistiska domen mot Polen om domstolarnas oberoende är ett tydligt exempel på detta. Den typen av politiska vinster är svårare att sätta ekonomiskt värde på, och därmed också ett bötesbelopp som leder till att överträdelsen korrigeras.

Avvägningar i eventuella processer mot Sverige

Om de för svensk del nu aktuella frågorna skulle innebära att överträdelseärenden inleds tar det sannolikt flera år innan de når EU-domstolen, och ännu längre innan de kan resultera i böter. Mycket kan hända i både svensk politik och på EU-nivå under tiden. I slutändan är det dock upp till regeringen att värdera hur skadligt det är att hamna i EU-domstolen för en överträdelse, om en sådan fastslås. Skulle det bli aktuellt med böter handlar det även om att ta ställning till huruvida den ekonomiska kostnaden är värd att ta.

² Detta innebär att domstolen beslutar att medlemsstaten måste upphäva en lagstiftning som antas kunna strida mot EU-rätten i väntan på den slutliga domen. Vitet blir verklighet om medlemsstaten inte följer det beslutet.

³ Falkner, Gerda (2016) ”Fines against member states: An effective new tool in EU infringement proceedings?” *Comparative European Politics*, 14(1): 36–52.