

HFD 2016 ref. 78

Fråga om hur sanktionsavgift ska bestämmas när ett fordon brukats trots att färdskrivarutrustningen inte besiktigats.

9 kap. 8 och 11 §§, 10 kap. 3 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 20 december 2016 följande dom (mål nr 881-15).

Bakgrund

Polismyndigheten genomförde en vägkontroll den 13 september 2012 av ett fordon. Föraren av fordonet förelades samma dag en ordningsbot på 4 000 kr avseende brukande av fordon trots att besiktning av färdskrivarutrustning inte genomförts. Föraren godkände ordningsboten.

Enligt polisrapporten angående arbetsgivaransvar kontrollerades en tidsperiod om 29 dagar från och med den 16 augusti 2012 till och med den 13 september 2012. Det antecknades att det under denna period skett 21 överträdelser av 4 kap. 5 § andra stycket förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m. (kör- och vilotidsförordningen) samt att färdskrivaren senast hade besiktigats den 20 juli 2009.

Transportstyrelsen beslutade med stöd av 9 kap. 8 § kör- och vilotidsförordningen att påföra bolaget en sanktionsavgift med ett belopp om 84 000 kr. Beslutet motiverades med att överträdelserna skett i bolagets transportverksamhet, att bolaget inte visat att det gjort vad som ankommer på det för att förhindra överträdelserna och att det inte framkommit några sådana omständigheter som medför att bolaget helt eller delvis ska befrias från sanktionsavgift.

Bolaget överklagade till förvaltningsrätten som avslog överklagandet. Förvaltningsrätten ansåg att det funnits fog för att påföra avgift baserad på varje dag som fordonet brukats, att bolaget inte gjort vad som ankommit på det för att undvika de aktuella överträdelserna, att sanktionsavgiften inte strider mot proportionalitetsprincipen samt att det inte framkommit några omständigheter som medför att bolaget helt eller delvis ska befrias från sanktionsavgiften.

Bolaget överklagade till kammarrätten som i likhet med förvaltningsrätten fann att det fanns förutsättningar att påföra bolaget sanktionsavgift. Kammarrätten ansåg däremot vid en samlad bedömning att en sanktionsavgift om 84 000 kr var oskäligen och att sanktionsavgiften skulle bestämmas till skäliga 20 000 kr med hänvisning till bl.a. att det inte framkommit att de aktuella över-

trädelserna försvårat kontrollen av att reglerna följs, att likartade fall har kommit att bedömas olika beroende på hur lång period som utgjort kontrollperiod och att ett undanhållande av färdskrivardata vid en kontroll medför en sanktionsavgift på 20 000 kr.

Yrkanden m.m.

Transportstyrelsen yrkar att kammarrättens dom upphävs och att förvaltningsrättens domslut fastställs. *Transportstyrelsen* anför bl.a. följande.

Överträdelsen består i att fordonet har brukats för transport utan att någon av de undantagssituationer som anges i 4 kap. 5 § andra stycket kör- och vilotidsförordningen varit för handen. Varje gång fordonet brukas på så sätt är det alltså fråga om en separat överträdelse av bestämmelsen om hur ett sådant fordon får brukas. Det är proportionerligt att ta ut avgift för en överträdelse per dygn, vilket hittillsvarande domstolspraxis har bekräftat.

Det är inte oskäligt att påföra sanktionsavgift med fullt belopp för de överträdelser som konstaterats under den tid som kontrollerats. Det måste vara fråga om mer specifika omständigheter knutna till överträdelser i det enskilda fallet för att det ska anses oskäligt att påföra sanktionsavgift med fullt belopp.

Bolaget bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

Händelsen ska inte medföra en högre avgift än 4 000 kr, eftersom endast en överträdelse kan anses ha begåtts. Lagstiftningen får anses utgå från en viss transport, nämligen den som var föremål för polisens vägkontroll. *Transportstyrelsen* tolkar uppenbarligen lagstiftningen så att avgifter ska tas ut fortlöpande och omfatta ett antal arbetspass tillbaka i tiden. Någon sådan uttrycklig koppling finns dock inte i lagstiftningen. Lagtexten kan läsas så att överträdelsen ska bedömas som en enda förseelse och är att jämföra med ett perdurerande brott som pågår under de dagar fordonet brukas.

I andra hand görs gällande att det i vart fall är oproportionerligt att ta ut avgiften med fullt belopp, bl.a. med hänsyn till att sanktionsavgiften är att likställa med en straffrättslig åtgärd. Det finns grund för att sätta ned avgiften till 4 000 kr. I vart fall bör den inte sättas högre än 10 000 kr. Det har aldrig förekommit eller funnits någon risk för manipulation. Den höga sanktionsavgiften står inte i rimlig proportion till bolagets administrativa misstag.

I sista hand bör kammarrättens dom fastställas med hänvisning till proportionalitetsprincipen.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är hur sanktionsavgift ska bestämmas när ett fordon brukats trots att färdskrivarutrustningen inte besiktigats.

Rättslig reglering

För den i målet aktuella tidpunkten finns de huvudsakliga unionsrättsliga reglerna om kör- och vilotider i förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet. Dessa regler kompletteras genom förordning (EU) nr 165/2014 om färdskrivare vid vägtransporter. Genom den svenska kör- och vilotidsförordningen är det s.k. kontrolldirektivet 2006/22/EG om minimivillkor för genomförande av rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och förordning 3821/85 om sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG genomfört i nationell rätt.

Syftet med regleringen på unionsnivå är dels att förbättra arbetsförhållandena för de förare som omfattas av förordningarna och trafiksäkerheten i allmänhet, dels att fastställa enhetliga regler om körtider och viloperioder m.m. för förarna samt främja bättre övervakning och kontroller.

I artikel 10.2 i förordning 561/2006 stadgas ansvar för transportföretaget att organisera arbetet på sådant sätt att föraren kan följa förordningarna samt att informera föraren på lämpligt sätt och regelbundet kontrollera att förordningarna följs. Av artikel 10.3 första stycket framgår att ett transportföretag ska vara ansvarigt för överträdelser som begåtts av företagets förare.

Av artikel 19.1 framgår att medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i förordningen och förordning nr 3821/85 och vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de genomförs. Dessa sanktioner ska vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande. Ingen överträdelse ska bli föremål för mer än en sanktion eller mer än ett förfarande.

Av 9 kap. 8 § första stycket första meningen kör- och vilotidsförordningen framgår att i de fall som avses i 4, 5 eller 9 § ska sanktionsavgift påföras arbetsgivaren, om denne inte gjort vad som ankommit på honom eller henne för att förhindra överträdelser. I andra stycket anges att det som sägs i första stycket om arbetsgivare i stället ska gälla annan näringsidkare om överträdelser skett i dennes transportverksamhet.

I 9 kap. 5 § första stycket 4 anges att den förare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot att bruka fordon

enligt 4 kap. 5 § andra stycket eller 6 § andra stycket döms till penningböter.

I 4 kap. 5 § andra stycket anges att om färdskrivarutrustningen inte genomgått en besiktning inom den tid eller inom de tider som anges i avsnitt VI, punkt 3 a, bilaga 1 till förordning nr 3821/85 får fordonet brukas endast vid provkörning i omedelbart samband med reparation av färdskrivaren, för färd kortaste lämpliga väg till en godkänd verkstad för reparation eller besiktning samt vid transport där färdskrivare inte krävs.

Enligt 10 kap. 3 § första stycket ska sanktionsavgift enligt 9 kap. 8 § påföras med de belopp som anges i bilagan till förordningen. Om sanktionsavgift ska beslutas gemensamt för flera överträdelser får det sammanlagda beloppet uppgå till, såvitt avser näringsidkare eller arbetsgivare, högst tvåhundrausen kronor och får inte överstiga tio procent av årsomsättningen närmast föregående räkenskapsår. Av bilagan framgår att en överträdelse av bestämmelsen i 4 kap. 5 § andra stycket föranleder en sanktionsavgift om 4 000 kr.

I 9 kap. 11 § anges att den avgiftsskyldige helt eller delvis kan befrias från avgift om det på vissa angivna skäl skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

I kör- och vilotidsförordningen finns bestämmelser om bruk, kontroll och besiktning av färdskrivare. 9 kap. innehåller regler om ansvar vid olika slag av överträdelser av dels bestämmelser i förordningen, dels vissa föreskrifter i EU-förordningarna. Ansvar kan utkrävas såväl i form av penningböter för enskilda, t.ex. förare, som genom påförande av sanktionsavgift för t.ex. arbetsgivare.

Enligt 9 kap. 8 § första stycket första meningen ska, i de fall som avses i bl.a. 5 §, sanktionsavgift påföras arbetsgivaren, om denne inte gjort vad som ankommit på honom eller henne för att förhindra överträdelsen. Även om bestämmelsen om arbetsgivarens ansvar hänvisar till regler om överträdelser som bara kan begås av ett fordonets förare innebär det inte att detta ansvar endast kan utkrävas om föraren dömts för en sådan överträdelse. Regleringen måste förstås så, att arbetsgivaren ska förhindra varje överträdelse av de slag som avses i de bestämmelser som 8 § hänvisar till. Sanktionsavgift kan därför påföras när arbetsgivaren brister i detta avseende.

Bland de slag av överträdelser som avses i 5 § finns brott mot det förbud mot att bruka fordon som föreskrivs i 4 kap. 5 § andra stycket i förordningen. Av den bestämmelsen följer att om färdskrivarutrustningen inte genomgått angiven besiktning får fordonet brukas endast vid provkörning i samband med reparation av färdskrivaren, för färd till verkstad för reparation eller besiktning

samt vid transport där färdskrivare inte krävs. Det är inte fråga om någon av dessa undantagsituationer i detta mål.

Av utredningen i målet framgår att fordonet brukats 21 dagar under den kontrollerade tiden, utan att färdskrivaren genomgått föreskriven besiktning.

Bolaget har anfört att den uteblivna besiktningen berott på ett administrativt misstag i kommunikationen mellan bolaget och den verkstad som har hand om besiktningen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar emellertid att den överträdelse som målet gäller inte avser brott mot skyldigheten att besiktiga färdskrivare utan brott mot förbudet att bruka fordonet när föreskriven besiktning inte kommit till stånd.

Fordonet har brukats i strid med det nyss angivna förbudet såväl den dag kontrollen utfördes som under 20 tidigare dagar. Transportstyrelsen har ansett att det varit fråga om sammanlagt 21 överträdelser. Det saknas skäl att göra en annan bedömning.

I polisrapporten om arbetsgivaransvar har antecknats att föraren vid kontrollen uppgett att han inte visste om att färdskrivaren inte var besiktigad inom föreskriven tid. Bolaget har inte anfört några omständigheter som visar att det gjorts vad som ankommit på bolaget för att hindra överträdelserna. Förutsättningar för påförande av sanktionsavgift föreligger således med stöd av 9 kap. 8 § kör- och vilotidsförordningen.

Sanktionsavgift ska utgå med 4 000 kr per överträdelse. Eftersom målet avser 21 överträdelser som beslutas gemensamt uppgår det sammanlagda beloppet till 84 000 kr.

Enligt 9 kap. 11 § kör- och vilotidsförordningen ska den avgiftsskyldige helt eller delvis befrias från sanktionsavgift om det skulle vara oskäligt att ta ut den med fullt belopp, varvid särskilt ska beaktas om överträdelsen berott på sjukdom eller på någon omständighet som varken kunnat eller bort förutses. Vidare ska beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att överträdelsen skulle inträffa.

Bolaget har inte anfört något som kan berättiga till hel eller delvis befrielse från avgiften.

Bolaget har slutligen gjort gällande att beloppet inte är proportionerligt, bl.a. med hänvisning till att avgiften är av straffrättslig karaktär. I kör- och vilotidsförordningen finns regler som syftar till att säkerställa att en gemensam sanktionsavgift för flera överträdelser inte blir orimligt hög. Beloppet 84 000 kr överstiger inte de gränser som anges där. Inte heller i övrigt har det framkommit skäl att anse att avgiften skulle vara oproportionerlig.

Mot den nu angivna bakgrunden finner Högsta förvaltningsdomstolen att sanktionsavgiften ska bestämmas till 84 000 kr.

Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Med upphävande av kammarrättens dom fastställer Högsta förvaltningsdomstolen det slut förvaltningsrättens dom innehåller.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Nord, Bull, Classon* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Ann-Christine Johansson.

Förvaltningsrätten i Falun (2014-03-20, ordförande Malmqvist):

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det i målet är ostridigt att de aktuella körningarna utan att färdskrivaren genomgått stadgad besiktning ägt rum. Bolaget har gjort gällande att transporter under perioden den 16 augusti – den 13 september 2012, där fordonet körts under 21 av dessa dagar, ska ses som en fortgående gärning och därmed en överträdelse. Begreppet vägtransport har i artikel 4 a) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på transportområdet etc. definierats som ”all körning helt eller delvis på en allmän trafik upplåten väg med ett lastat eller olastat fordon som använts för transport av person eller gods”. Enligt förvaltningsrättens mening får gärningen, som då utgörs av en inte undantagen transport, ses som påbörjad när föraren börjar sin körning för dagen för att därefter anses avslutad när körningen avslutats för dagen och föraren tar sin dygnsvila. Det har därför funnits fog för att påföra avgift baserad på varje dag som fordonet brukats.

Förvaltningsrätten har därefter att ta ställning till om bolaget visat att det gjort vad som ankommit på dem att förhindra de aktuella överträdelserna, dvs. sett till att det funnits tillräckliga rutiner och tillräcklig kontroll över att rutinerna följs vad gäller besiktning av färdskrivare. Förvaltningsrätten kan därvid notera att den aktuella färdskrivaren besiktigats senast den 20 juli 2009. Bolaget har i den delen enligt förvaltningsrättens bedömning inte kunnat visa att de har tillräckliga rutiner eftersom de synes ha förlitat sig på att verkstaden kallat till kontroll. Genom detta agerande kan de inte anses ha gjort vad som ankommit på dem för att undvika de aktuella överträdelserna. Vidare har bolaget anfört att den av Transportstyrelsen ålagda sanktionsavgiften inte är proportionell sett till de begångna överträdelserna. När färdskrivaren besiktigas innefattas att den funktionskontrolleras samt att den genomgår en kalibrering där en uppdatering sker av de fordonsuppgifter som ska lagras i dataminnet. Att färdskrivaren inte är erforderligt besiktigad kan därför, enligt förvaltningsrättens mening, förhindra en effektiv kontroll av förarnas arbetsförhållanden. Mot bakgrund av ovanstående anser förvaltningsrätten att den ålagda sanktionsavgiften inte strider mot proportionalitetsprincipen. Några omständigheter har således inte framkommit mot bakgrund av det anförda och inte heller i övrigt som medför att bolaget helt eller delvis

ska befrias från sanktionsavgift. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Sundsvall (2015-01-28, Eriksson och Törnered):

Av den polisrapport som finns i utredningen framgår att bolagets nu aktuella fordon kontrollerats under tidsperioden den 16 augusti 2012 till och med den 13 september 2012 och att antalet överträdelser som rapporterats uppgick till 21 stycken.

Kammarrätten finner i likhet med förvaltningsrätten att det finns fog för att påföra bolaget avgift baserad på varje dag som fordonet brukats och att bolaget inte gjort vad som ankommit på det för att hindra överträdelserna. Det finns därför förutsättningar att påföra bolaget sanktionsavgift.

Sanktionsavgift ska, enligt 10 kap. 3 § kör- och vilotidsförordningen, påföras med de belopp som anges i bilagan till förordningen. I bilagan graderas överträdelser på en skala med stegen mindre överträdelse, allvarlig överträdelse och mycket allvarlig överträdelse. Överträdelserna att inte besiktiga färdskrivarutrustningen anses vara mycket allvarlig och leder till en sanktionsavgift om 4 000 kr. Transportstyrelsen har påfört sanktionsavgift om 84 000 kr, dvs. 4 000 kr per överträdelse.

Frågan är då om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Kammarrätten konstaterar att graderingen mellan överträdelserna ger uttryck för proportionalitetsprincipen. Anledningen till att körning med utebliven besiktning av färdskrivarutrustningen graderas som en mycket allvarlig överträdelse torde vara att sådan körning riskerar att sätta kontrollmöjligheterna ur spel och innebär att överträdelser av bestämmelserna om kör- och vilotider kan döljas.

Bolaget har gjort gällande att det varit fråga om en fullt fungerande färdskrivare och att det aldrig har förekommit eller funnits någon risk för manipulation. Transportstyrelsen har inte anfört något i den här delen.

Målen med reglerna om kör- och vilotider är att förbättra såväl trafiksäkerheten som arbetsvillkoren för förarna inom transportbranschen, samt att harmonisera konkurrensvillkoren inom unionen. Det har inte framkommit att de aktuella överträdelserna försvårat kontrollen av att reglerna följs. Vidare noterar kammarrätten att Transportstyrelsen i ett stort antal ärenden har påfört bolag sanktionsavgifter under likartade förhållanden. I de allra flesta fall har det ansetts vara fråga om en överträdelse per dag som fordonet brukats under den kontrollerade perioden. Antalet kontrollerade dagar har dock varierat. Det innebär att likartade fall kommit att bedömas olika bl.a. beroende på hur lång period som utgjort kontrollperiod. I sammanhanget kan också noteras klagandens invändning som jämförelse att undanhållande av färdskrivardata vid en kontroll har en sanktionsavgift på 20 000 kr. Vid en samlad bedömning finner kammarrätten att en sanktionsavgift om 84 000 kr är oskälig. Bolaget ska därför delvis befrias från sanktionsavgift. Kammarrätten finner att sanktionsavgiften ska bestämmas till skäliga 20 000 kr. Bolagets överklagande ska därmed delvis bifallas. – Kammarrätten ändrar underinstansernas avgöranden och beslutar att bolaget ska påföras sanktionsavgift om 20 000 kr.