Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 4 mars 2021 [1]

Mål C-906/19

FO
mot
Ministère public

(begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Vägtransport – Sociala bestämmelser – Förordningarna (EG) nr 561/2006 och (EEG) nr 3821/85 – Undantag som anges i artikel 3 a i förordning nr 561/2006 – Begreppet fordon som används för persontransporter i linjetrafik, om linjens längd inte överstiger 50 kilometer – Förarens skyldigheter vid blandad användning av fordon – Räckvidden av artikel 19.2 i förordning (EG) nr 561/2006 – Extraterritoriella sanktioner – Underlåtenhet att beakta överträdelser av förordning (EEG) nr 3821/85 – Principen om inget brott och inget straff utan lag”

I. Inledning

1. Efter en vägkontroll som genomfördes i Frankrike av en bil som användes av ett transportföretag med säte i Tyskland konstaterades att föraren hade kört i Tyskland utan att förarkortet hade införts i fordonets färdskrivare. Chefen för företaget åtalades därefter i Frankrike på grund av att han gjort sig skyldig till brott bestående i att förarkortet inte hade förts in i fordonets färdskrivare. Han dömdes i första instans till böter på 10 125 euro. Appellationsdomstolen fastställde detta beslut.

2. I förevarande mål har EU-domstolen ombetts att tolka förordningarna (EG) nr 561/2006 [2] och (EEG) nr 3821/85 [3] för att avgöra, för det första, huruvida förarnas skyldigheter enligt förordning nr 3821/85 gällde vid framförande av fordon som användes både för linjetrafik med avseende på vilken linjens längd inte överstiger 50 kilometer och för längre sträckor och, för det andra, huruvida de aktuella överträdelserna kunde lagföras i Frankrike trots att de hade begåtts i Tyskland.

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT L 102, 2006, s. 1).

[3] Rådets förordning av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter (EGT L 370, 1985, s. 8; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 120).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 3821/85

3. I artikel 15.2 i förordning nr 3821/85, i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i målet, föreskrivs följande:

”Föraren skall varje dag som han kör använda diagrambladen från den tidpunkt då han övertar fordonet.

…”

4. I artikel 15.7 i förordning nr 3821/85 föreskrevs följande:

”a) Föraren av ett fordon utrustat med färdskrivare i överensstämmelse med bilaga I skall alltid på kontrolltjänstemans begäran kunna visa upp följande:

i) Diagramblad för den innevarande veckan och de diagramblad som föraren använt under de föregående 15 dagarna.

ii) Förarkortet, om föraren innehar ett sådant.

iii) Eventuell registrering som gjorts för hand och utskrift som gjorts under den innevarande veckan och de föregående 15 dagarna enligt kraven i denna förordning och förordning (EG) nr 561/2006.

Efter den 1 januari 2008 skall de tidsperioder som avses i leden i och iii emellertid täcka innevarande dag och de föregående 28 dagarna.

b) Föraren av ett fordon utrustat med färdskrivare i överensstämmelse med bilaga 1 B skall alltid på kontrolltjänstemans begäran kunna visa upp följande:

i) Sitt förarkort.

ii) Eventuell registrering som gjorts för hand och utskrift som gjorts under den innevarande veckan och de föregående 15 dagarna enligt kraven i denna förordning och förordning … nr 561/2006.

iii) Diagramblad för samma period som den som anges i föregående led, om föraren under denna period har kört ett fordon utrustat med färdskrivare i överensstämmelse med bilaga I.

Efter den 1 januari 2008 skall de tidsperioder som avses i led ii ovan emellertid täcka innevarande dag och de föregående 28 dagarna.

c) En behörig kontrolltjänsteman får kontrollera att förordning … nr 561/2006 efterlevs genom att analysera diagrambladen, visade eller utskrivna uppgifter som har registrerats av färdskrivaren eller förarkortet, och i brist på sådana, genom att analysera andra handlingar som kan styrka att bestämmelserna i artikel 16.2 och 16.3 inte efterlevs.”

5. I artikel 19 i förordningen föreskrevs följande:

”…

2. Medlemsstaterna skall bistå varandra vid denna förordnings tillämpning och vid kontroll av att den följs.

3. Inom ramen för detta ömsesidiga bistånd skall medlemsstaternas behöriga myndigheter regelbundet sända varandra all tillgänglig information om

– överträdelser av denna förordning, begångna av personer utan hemvist i den aktuella medlemsstaten och de påföljder som dessa överträdelser resulterat i,

– påföljder utdömda av en medlemsstat mot personer med hemvist i den staten för överträdelser som begåtts i andra medlemsstater.”

6. Förordning nr 3821/85 har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter (EUT L 60, 2014, s. 1)).

2. Förordning nr 561/2006

7. I artikel 1 i förordning nr 561/2006, i den lydelse som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i förevarande mål, föreskrivs följande:

”I syfte att harmonisera konkurrensvillkoren mellan olika landtransportsätt, i synnerhet inom vägtransportsektorn, och förbättra arbetsförhållandena och trafiksäkerheten, fastställs i denna förordning bestämmelser om körtider, raster och viloperioder för förare som utför person- och godstransporter på väg. Denna förordning syftar dessutom till att främja bättre övervakning och tillsyn i medlemsstaterna samt förbättrade arbetsmetoder inom vägtransportsektorn.”

8. I artikel 3 a i denna förordning anges att denna förordning inte ska tillämpas på vägtransporter med fordon som används för persontransporter i linjetrafik, om linjens längd inte överstiger 50 kilometer.

9. I artikel 19, som ingår i kapitel V i förordning nr 561/2006 om kontrollförfaranden och påföljder, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall fastställa sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och förordning … nr 3821/85 och skall vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de genomförs. Dessa sanktioner skall vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke–diskriminerande. Ingen överträdelse av denna förordning eller förordning … nr 3821/85 skall bli föremål för mer än en sanktion eller mer än ett förfarande. Medlemsstaterna skall anmäla dessa åtgärder och bestämmelser om sanktioner till kommissionen senast det datum som fastställs i artikel 29. Kommissionen skall därefter underrätta medlemsstaterna om detta.

2. En medlemsstat skall göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att besluta om sanktioner för företag och/eller förare för sådana överträdelser av denna förordning som upptäcks inom den berörda medlemsstatens territorium, om ingen sanktion tidigare har beslutats för överträdelsen, även om överträdelsen har begåtts i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland.

Om en överträdelse som upptäcks

– inte begicks på den berörda medlemsstatens territorium, och

– har begåtts av ett företag som är etablerat i, eller en förare vars anställningsort ligger i en annan medlemsstat eller ett tredjeland,

får medlemsstaten fram till den 1 januari 2009, i stället för att besluta om en sanktion, rapportera omständigheterna kring överträdelsen till den behöriga myndigheten i den medlemsstat eller det tredjeland där företaget är etablerat, eller där föraren har sin anställningsort.

3. När en medlemsstat inleder ett förfarande eller beslutar om sanktioner för en viss överträdelse, skall den skriftligen lägga fram vederbörliga bevis om detta för föraren.

4. Medlemsstaterna skall se till att ett system med proportionella sanktioner, som kan inbegripa ekonomiska sanktioner, är i kraft om överträdelser av denna förordning eller förordning … nr 3821/85 har konstaterats hos ett företag eller med företaget samverkande godsanvändare, speditörer, researrangörer, huvudentreprenörer, underentreprenörer eller företag som hyr ut förare.”

3. Direktiv 2006/22/EG

10. Bilaga III till direktiv 2006/22/EG,[4] i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i förevarande mål, innehåller riktlinjer för ett gemensamt spektrum av överträdelser av förordningarna nr 561/2006 och nr 3821/85, uppdelat i kategorier på grundval av hur allvarliga överträdelserna är. I den bilagan föreskrivs att en överträdelse av artikel 15.7 i förordning nr 3821/85 som består i att information om de föregående 28 dagarna inte kan lämnas (överträdelse I 3) ska anses vara ”mycket allvarlig”.

B. Fransk rätt

11. I artikel L. 3315–5 första stycket i code des transports (transportlagen), föreskrivs att vägtransport med ett ogiltigt förarkort eller ett förarkort som inte tillhör föraren, eller utan att ett förarkort har satts i fordonets färdskrivare, ska bestraffas med fängelse i sex månader och 3 750 euro i böter.

[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och (EEG) nr 3821/85 om sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG (EUT L 102, 2006, s. 35).

III. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågan

12. Den 2 april 2013 utförde tjänstemän vid avdelningen för förebyggande och bekämpning av trafikbrott en trafikkontroll i Versailles (Frankrike) av en bil som användes av ett transportföretag, med säte i Sengenthal (Tyskland).

13. Vid kontrollen bad tjänstemännen föraren att redogöra för sin verksamhet den innevarande dagen och de föregående 28 dagarna. Tjänstemännen konstaterade att fordonet under nio dagar, dels den 5–9 mars, dels den 14–16 mars, hade körts utan förarkort i färdskrivaren.

14. Till följd av dessa omständigheter åtalades chefen för det ovannämnda företaget (den tilltalade i det nationella målet), med stöd av artikel L. 3315–5 första stycket i transportlagen, för underlåtenhet att under de ovannämnda dagarna sätta i förarkortet i färdskrivaren.

15. Tribunal correctionnel de Versailles (Brottmålsdomstolen i Versailles, Frankrike) fastställde de faktiska omständigheterna och dömde den tilltalade i det nationella målet att betala 10 125 euro i böter.

16. Cour d'appel de Versailles (Appellationsdomstolen i Versailles, Frankrike) fastställde detta beslut avseende skuldfrågan och påföljden. I den instansen gjorde den tilltalade i det nationella målet gällande att de franska brottmålsdomstolarna saknade territoriell behörighet, med motiveringen att även om de brott som han anklagades för hade konstaterats i Frankrike hade de begåtts i Tyskland, eftersom fordonet befann sig där de dagar han anklagades för att inte ha sett till att förarkortet sattes i färdskrivaren. Den tilltalade i det nationella målet gjorde vidare gällande att de franska myndigheterna, efter att ha konstaterat att brott har begåtts, varken med stöd av den franska lagen, på grund av den straffrättsliga territorialitetsprincipen, eller artikel 19.2 i förordning nr 561/2006, får åtala gärningsmannen när brottet har begåtts i en annan medlemsstat i Europeiska unionen.

17. Cour d'appel de Versailles (Appellationsdomstolen i Versailles) underkände detta resonemang och slog i sin dom av den 2 maj 2018 fast att de faktiska omständigheter som konstaterats vid trafikkontrollen omfattas av bestämmelserna i artikel L. 3315–5 i transportlagen, som har införlivat förordning nr 3821/85. Den tillade att artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 innehåller ett uttryckligt undantag från territorialitetsprincipen för rättsliga åtgärder. Den påpekade vidare att detta undantag uttryckligen avser förordning nr 561/2006, och drog därav slutsatsen att denna hänvisning även omfattar överträdelser av förordning nr 3821/85, eftersom artikel 19.1 i förordning nr 561/2006 även innehåller en hänvisning till förordning nr 3821/85.

18. Cour d'appel de Versailles (Appellationsdomstolen i Versailles) avslog därefter den invändning om bristande behörighet som den tilltalade i det nationella målet hade framställt och fastställde de böter på 10 125 euro som ålagts i första instans för överträdelse av bestämmelserna om arbetsvillkoren vid vägtransporter.

19. Den tilltalade överklagade domen från Cour d'appel de Versailles (Appellationsdomstolen i Versailles). Efter att i huvudsak ha upprepat sin argumentation från målet i första instans, har den tilltalade i det nationella målet begärt att Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike) ska hänskjuta en tolkningsfråga till Europeiska unionens domstol för att kunna avgöra frågan. Den tilltalade i det nationella målet har även kritiserat Cour d'appel de Versailles (Appellationsdomstolen i Versailles) för att inte ha bemött hans argument om att han inte kunde ha begått de gärningar han anklagas för, eftersom bestämmelserna om körtider och viloperioder

inte gäller för körningar som är kortare än 50 kilometer. Den tilltalade i det nationella målet har uppgett att färdskrivaren vid sådana körningar kan sättas i läget ”out of scope” (utanför tillämpningsområdet), och att förarna är befriade från skyldigheten att sätta i förarkortet i färdskrivaren.

20. Mot denna bakgrund beslutade Cour de cassation (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1. Är bestämmelserna i artikel 19.2 i [förordning nr 561/2006], enligt vilka ’[e]n medlemsstat skall göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att besluta om sanktioner för företag och/eller förare för sådana överträdelser av denna förordning som upptäcks inom den berörda medlemsstatens territorium, om ingen sanktion tidigare har beslutats för överträdelsen, även om överträdelsen har begåtts i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland’, endast tillämpliga på överträdelser av bestämmelserna i denna förordning eller är de även tillämpliga på överträdelser av bestämmelserna i [förordning nr 3821/85], som ersatte [förordning nr 165/2014]?

2. Ska artikel 3 a i [förordning nr 561/2006], tolkas så, att det är tillåtet för en förare att avvika från bestämmelserna i artikel 15.2 och 15.7 i [förordning nr 3821/85], som har ersatts av [förordning nr 165/2014], enligt vilka föraren när som helst på kontrolltjänstemans begäran ska kunna visa upp diagrambladen och registreringar som gjorts innevarande dag och under de föregående 28 dagarna, om ett fordon under en 28-dagarsperiod används för körningar varav vissa omfattas av ovannämnda undantag, och andra inte ger rätt till undantag från användningen av färdskrivare?”

21. Skriftliga yttranden har inkommit från den franska regeringen och Europeiska kommissionen. Dessa har även skriftligen besvarat de frågor som domstolen ställt.

IV. Bedömning

22. Detta förslag till avgörande är uppbyggt på följande sätt. Jag kommer att börja med att besvara den hänskjutande domstolens andra tolkningsfråga, eftersom det innan frågan om påföljder tas upp är mer logiskt att fastställa arten och omfattningen av de skyldigheter som förare av fordon har enligt artikel 15 i förordning nr 3821/85 när dessa fordon i princip omfattas av förordning nr 561/2006 men även ibland används för körningar som är kortare än 50 kilometer (A). Därefter kommer jag att pröva den första tolkningsfrågan vad specifikt rör de lokala myndigheter som är behöriga att fastställa sanktioner vid överträdelser av dessa skyldigheter (B).

A. Den andra frågan: Vilka skyldigheter åvilar förare av fordon som är föremål för blandad användning enligt förordning nr 3821/85?

23. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida skyldigheterna enligt artikel 15 i förordning nr 3821/85[5] alltid ska efterlevas av varje förare när ett och samma fordon är föremål för ”blandad” användning, det vill säga när det används både för körningar som är kortare än 50 kilometer och för längre sträckor. I synnerhet är frågan vilken

[5] Nu ersatt av artiklarna 34–36 i förordning nr 165/2014.

inverkan undantaget i artikel 3 a i förordning nr 561/2006 eventuellt kan ha på omfattningen av dessa skyldigheter vid användningen av ett sådant fordon för körningar som är kortare än 50 kilometer?

24. Enligt den franska regeringen ska föraren av ett fordon utrustat med färdskrivare hela tiden redogöra för sin körning, även för den del av sin verksamhet som omfattas av undantaget i artikel 3 a i förordning nr 561/2006, eftersom en del av dennes verksamhet regleras i förordningen.

25. Om ett fordon är föremål för blandad användning ska föraren av ett sådant fordon, enligt kommissionen, sätta i sitt förarkort i färdskrivaren när denne använder fordonet i samband med en transport som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 561/2006. Även om föraren inte är skyldig att sätta i sitt förarkort i färdskrivaren vid körningar ”utanför tillämpningsområdet”, är det väsentligt att denna körtid likväl registreras som ”annat arbete” på förarkortet, oavsett om detta sker automatiskt genom att kortet sätts i färdskrivaren under körningen ”utanför tillämpningsområdet” eller med hjälp av den manuella funktion som färdskrivaren har när föraren återupptar verksamheten inom ramen för förordningens tillämpningsområde.

26. Jag delar i stor utsträckning kommissionens bedömning.

27. När ett fordon inte *uteslutande används* för persontransporter i linjetrafik, om linjens längd inte överstiger 50 kilometer i den mening som avses i artikel 3 a i förordning nr 561/2006, utan är föremål för *blandad användning*, omfattas fordonet enligt min mening helt och hållet av tillämpningsområdet för den förordningen. Varje förare av fordonet måste fullgöra de skyldigheter som bland annat följer av artikel 15 i förordning nr 3821/85, inbegripet vid tillfällig användning av fordonet i linjetrafik, om linjens längd inte överstiger 50 kilometer.

28. Det ska inledningsvis påpekas att även om förarna enligt artikel 15 i förordning nr 3821/85 ska registrera körtid, andra uppgifter, tillgänglighet, raster och dygnsviloperioder, så att det vid en eventuell kontroll kan kontrolleras att varje förare iakttar bestämmelserna om körtider, raster och viloperioder i kapitel II i förordning nr 561/2006, så varierar inte omfattningen av dessa skyldigheter beroende på förarens identitet eller vilken typ av transport som utförs, utan beroende på det *fordon* som används. Tillämpligheten av förordning nr 561/2006 – som i sig utgör ett villkor för att förordning nr 3821/85 och de skyldigheter som följer därav ska vara tillämpliga [6] – definieras nämligen på ett positivt [7] och negativt sätt [8] utifrån fordonens egenskaper och/eller deras särskilda användningsområde. Härav följer således att varje förare av ett fordon som omfattas av förordning nr 561/2006 var skyldig att registrera olika kördata som härrörde från artikel 15 i förordning nr 3821/85.

29. Omfattas ett fordon som är föremål för blandad användning helt av förordning nr 561/2006 eller kan det omfattas av undantaget i artikel 3 a i förordning nr 561/2006, enligt vilken denna förordning inte ska tillämpas på vägtransporter med ”fordon som används för persontransporter i linjetrafik, om linjens längd inte överstiger 50 kilometer”?

6 Det följer av artikel 3 i förordning nr 3821/85 att tillämpningsområdet för denna förordning är identiskt med tillämpningsområdet för förordning nr 561/2006.

7 I artikel 2.1 i förordning nr 561/20006 anges att förordningen ska tillämpas på vägtransporter av gods, om fordonens högsta tillåtna vikt överstiger 3,5 ton, eller vägtransporter av passagerare med fordon som är konstruerade eller permanent inrättade för transport av mer än nio personer, inbegripet föraren, och avsedda för detta ändamål.

8 I artikel 3 i förordning nr 561/2006 fastställs ett antal undantag som bestäms med hänsyn till fordonstyperna. Bland de fordon på vilka förordning nr 561/2006 inte är tillämplig, avser artikel 3, förutom det undantag som åberopats i målet vid den nationella domstolen, exempelvis fordon vars högsta tillåtna hastighet inte överstiger 40 kilometer i timmen, militära fordon, fordon som används av räddningstjänsten eller fordon som används för sjukvårdsändamål eller ”kommersiella fordon som betraktas som veteranfordon … och som används för icke-kommersiell transport av personer eller gods.” Se även artikel 13.1 i förordning nr 561/2006.

30. Enligt min mening kan detta undantag inte tolkas på så sätt att det omfattar tillfällig användning av vissa fordon som används för linjetrafik med avseende på vilken linjens längd inte överstiger 50 kilometer. Det avser enbart användning av fordon som uteslutande används för persontransporter i linjetrafik, om linjens längd inte överstiger 50 kilometer.

31. För det första följer det av fast rättspraxis att ett undantag inte kan tolkas så, att deras verkan utvidgas utöver vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som undantagen är avsedda att garantera. Undantagens omfattning ska dessutom bestämmas med beaktande av den aktuella lagstiftningens syften. [9] Härav följer att undantaget i artikel 3 a i förordning nr 561/2006 ska tolkas restriktivt.

32. Enligt artikel 3 a i förordning nr 561/2006 gäller förordningen enbart fordon som ”används” för persontransporter ”i linjetrafik”, om linjens längd inte överstiger 50 kilometer. Det kan av denna lydelse utläsas att undantaget enbart är tillämpligt på fordon som *uteslutande* är avsedda att transportera personer på sträckor som är kortare än 50 km genom ”persontransporter vid regelbundna tider längs bestämda färdvägar”. [10] Det kan konkret röra sig om fordon som används för tätortstransport, skolbussar som transporterar skolelever från hemmet till skolan eller skolan till hemmet, eller bussar som kör arbetstagare från deras hem till företaget eller företaget till hemmet. [11] Från tillämpningsområdet för artikel 3 a i förordning nr 561/2006 undantas således fordon som, på transportörens initiativ, tillfälligt används [12] för transport av personer på korta sträckor, framför allt av den anledningen att de inte används i linjetrafik. [13]

33. En annan (antagligen vidare) tolkning av artikel 3 a i förordning nr 561/2006 skulle inte bara strida mot förordningens syfte att förbättra arbetsförhållanden och trafiksäkerheten, utan även mot kravet på rättssäkerhet för förarna och de ansvariga för transportföretag.

34. Man skulle kunna föreställa sig ett scenario där en och samma förare använt ett fordon för en körning som överstiger 50 kilometer och omedelbart därefter (eller före) för en (eller flera) körningar som är kortare än 50 kilometer. Syftet att förbättra arbetsförhållanden och trafiksäkerheten kräver nödvändigtvis att en sådan förare registrerar alla sina kördata så att kontrolltjänstemän kan kontrollera att föraren inte har underlåtit att beakta bestämmelserna i kapitel II i förordning nr 561/2006, oberoende av vilken typ av körning som utförts med fordonet. [14] Körning av ett fordon, även under en kort sträcka, utgör tid då föraren faktiskt är aktiv, en tidsperiod som kan inverka på körningen och under vilken han inte fritt förfogar över sin tid. [15]

9 Se, exempelvis, dom av den 3 oktober 2013, Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

10 Såsom framgår av definitionen av ”linjetrafik” i artikel 4 n i förordning nr 561/2006, i vilken det hänvisas till artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 684/92 av den 16 mars 1992 om gemensamma regler för internationell persontransport med buss (EGT L 74, 1992, s. 1; svensk specialutgåva: område 6, volym 3 s. 117–124), som numera har upphävts.

11 Se, exempelvis, dom av den 2 mars 2017, Casa Noastră (C-245/15, EU:C:2017:156), där domstolen slog fast att en transporttjänst som en arbetsgivare ordnar mellan arbetstagarnas hem och deras arbetsplats, där linjens längd inte överstiger 50 kilometer, omfattas av tillämpningsområdet för det undantag som föreskrivs i artikel 3 a i förordning nr 561/2006.

12 Se definitionen av tillfällig trafik i artikel 2.2 i förordning nr 684/92.

13 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 1998, Clarke & Sons och Ferne (C-47/97, EU:C:1998:185), där domstolen slog fast att transport av passagerare under en enda resa mellan en flygplats och ett hotell – ibland via en sevärdhet – som upprepas vid ett antal tillfällen till följd av en researrangörs gruppbokningar, och där den exakta färdvägen inte är förutbestämd, inte är att anse som linjetrafik i den mening som avses i den förordning som föregick förordning nr 561/2006.

14 Se även, för ett liknande resonemang, analogt artikel 6.5 i förordning nr 561/2006, enligt vilken alla förare som ”annat arbete” ska registrera all tid som han kör ett fordon som används för kommersiella transporter vilka inte omfattas av denna förordning. Se även dom av den 18 januari 2001, Skills Motor Coaches m.fl. (C-297/99, EU:C:2001:37), genom vilken domstolen ålade föraren av ett fordon A som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 561/2006 att registrera hela sin körverksamhet, även när denna utförs inom ramen för dess arbete med ett fordon B som inte omfattas av förordningen.

15 Se, fortfarande analogt, dom av den 18 januari 2001, Skills Motor Coaches m.fl. (C-297/99, EU:C:2001:37, punkt 37).

35. På samma sätt kan avvikelser framkomma vid en kontroll, vilket förefaller ha skett i målet vid den nationella domstolen, mellan uppgifterna om *fordonet* under de senaste 28 dagarna och de uppgifter som avser *föraren*, bland annat i de fall då läget ”out of scope” har använts. Eftersom sådana avvikelser ibland kan dölja en underlåtenhet att beakta de olika tidsperioder som föreskrivs i kapitel II i förordning nr 561/2006, under förevändning av en blandad användning av fordonet som gör det möjligt att sätta färdskrivaren i läget ”out of scope” och att inte behöva registrera de relevanta uppgifterna, ligger det i förarens intresse (och i förevarande fall den ansvarige i företaget) att registrera dessa uppgifter för att kunna styrka avvikelserna genom att uppvisa handlingar som styrker användningen av fordonet. Den föreslagna tolkningen av artikel 3 a i förordning nr 561/2006 kan således stärka rättssäkerheten för föraren och den som är ansvarig för företaget.

36. Härav följer att när ett fordon som även omfattas av förordning nr 561/2006 är föremål för blandad användning omfattas varje förare som ska köra fordonet av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 15 i förordning nr 3821/85.

B. Den första frågan: Vem kan fastställa sanktioner?

37. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i vilka behöriga myndigheter som har rätt att beivra överträdelser av förordning nr 3821/85. Rör det sig endast om myndigheter i den medlemsstat där överträdelsen begicks eller kan det även röra sig om myndigheterna i den medlemsstat där överträdelsen inte begåtts utan enbart konstaterats?

38. Jag anser inte att det är nödvändigt att besvara denna fråga, eftersom den aktuella överträdelsen, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, förefaller ha *såväl* begåtts *som* konstaterats i Frankrike, vilket således gör det möjligt för myndigheterna i denna stat att vidta sanktionsåtgärder mot gärningsmannen när det i nationell rätt föreskrivs en lämplig rättslig grund (1). För fullständighetens skull anser jag emellertid att en medlemsstat inte kan vidta sanktionsåtgärder med stöd av artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 för en överträdelse av förordning nr 3821/85 när det saknas en anknytning mellan den begångna överträdelsen och denna medlemsstat (2).

1. Vilken överträdelse och inom vilket territorium?

39. Av begäran om förhandsavgörande framgår att den tilltalade i det nationella målet har dömts till böter på 10 125 euro för att *i Tyskland* vid nio tillfällen ha underlåtit att sätta i förarkortet i fordonets färdskrivare, vilket är straffbart enligt artikel L. 3315–5 första stycket i transportlagen. I begäran om förhandsavgörande anges emellertid även uttryckligen *Versailles (Frankrike)* som den ort där brottet begicks. Den hänskjutande domstolen har dessutom anfört att den överträdelse som anges i fransk rätt i artikel L. 3315–5 i transportlagen motsvarar en överträdelse av artikel 15.7 i förordning nr 3821/85 som inte består i underlåtenhet att sätta i förarkortet i färdskrivaren, utan i att det är omöjligt att lämna uppgifter om de föregående 28 dagarna.

40. Jag är något förbluffad över dessa meningsskiljaktigheter vad gäller den exakta arten av den överträdelse som de nationella myndigheterna har konstaterat. Har den personen åtalats på grund av det brott som föreskrivs i fransk rätt som består i underlåtenhet att sätta i förarkortet i färdskrivaren som har konstaterats i Frankrike, men som vid flera tillfällen har begåtts i

Tyskland? Eller har personen i fråga åtalats på grund av att han i Frankrike inte har kunnat lämna de uppgifter som krävs avseende de 28 dagar som föregår kontrollen, i strid med artikel 15.7 i förordning nr 3821/85?

41. Det ankommer på de nationella domstolarna att besvara dessa frågor. Det förefaller emellertid som om målet vid den nationella domstolen *formellt sett* ingår i det första scenariot, trots att det *materiellt sett* i själva verket hör till det andra scenariot.

42. Det ska inledningsvis påpekas att det enligt unionsrätten inte under alla omständigheter krävs att förare av fordon som omfattas av förordning nr 561/2006 innehar ett förarkort. Det är nämligen inte alla fordon som är utrustade med en färdskrivare för vilken ett förarkort behövs, [16] utan i artikel 15.7 a ii) i förordning nr 3821/15 föreskrivs uttryckligen att föraren av ett fordon enbart (och logiskt) måste visa upp förarkortet för en kontrolltjänsteman ”om föraren innehar ett sådant”. [17] Däremot måste föraren, såsom angetts ovan, [18] registrera (och, vid en kontroll, visa upp) relevanta uppgifter för att säkerställa att bestämmelserna i kapitel II i förordning nr 561/2006 tillämpas på ett korrekt sätt. I artikel 15.7 i förordning nr 3821/85 föreskrivs för detta ändamål flera typer av styrkande handlingar, allt från diagramblad till förarkortet och, mycket enklare, till ”[e]ventuell registrering som gjorts för hand och utskrift” för innevarande dag och de föregående 28 dagarna.

43. Av detta följer att underlåtenhet att sätt i ett förarkort i färdskrivaren inte – ensamt och i sig – utgör en överträdelse av förordning nr 3821/85. [19] Av detta följer även att överträdelsen av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 15.7 i förordningen består i att det *inte är möjligt* att under de 28 dagar som föregår kontrollen *uppvisa de handlingar som styrker* att fordonet har använts på ett riktigt sätt. [20]

44. Såsom kommissionen emellertid har påpekat har en sådan överträdelse med nödvändighet begåtts i den medlemsstat som har konstaterat den. När denna medlemsstat har en lämplig rättslig grund för detta, har myndigheterna i denna stat således rätt att, i enlighet med territorialitetsprincipen i straffrätten, ålägga gärningsmannen en påföljd, även när denne inte har hemvist i den aktuella medlemsstaten. [21]

2. Omfattningen av artikel 19.2 i förordning nr 561/2006

45. Även om det enligt min mening inte finns anledning att formellt besvara den hänskjutande domstolens första fråga, eftersom detta inte är nödvändigt för att lösa tvisten, kommer jag ändå att besvara frågan kort med beaktande av presumtionen att tolkningsfrågorna är relevanta och av generaladvokaternas uppgift.

[16] Förarkortet anges inte i bilaga I till förordning nr 3821/85 om analoga färdskrivare. I ett sådant fall ska arbetsgivaren endast utfärda diagramblad till förare av fordon som är utrustade med färdskrivare i enlighet med denna bilaga.

[17] Se även artikel 14.3 i förordning nr 3821/85, enligt vilken en medlemsstat, även för fordon som är utrustade med en färdskrivare i enlighet med bilaga I B (digital färdskrivare), *kan* kräva att en förare som omfattas av bestämmelserna i förordning nr 561/2006 ska inneha förarkortet.

[18] Punkt 28 i förevarande förslag till avgörande.

[19] Såsom bekräftas i bilaga III till direktiv 2006/22, i vilken det inte föreskrivs något sådant brott.

[20] Överträdelse I 3, vars straffbarhet rekommenderas i bilaga III till direktiv 2006/22 (se punkt 10 i detta förslag till avgörande).

[21] Se, i detta avseende, artikel 19.3 första strecksatsen i förordning nr 3821/85.

46. Enligt artikel 19.2 första stycket i förordning nr 561/2006 ska ”[e]n medlemsstat … göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att besluta om sanktioner för företag och/eller förare för sådana överträdelser av denna förordning som upptäcks inom den berörda medlemsstatens territorium, om ingen sanktion tidigare har beslutats för överträdelsen, även om överträdelsen har begåtts i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland”. I ordalydelsen i artikel 19.2 talas det således klart om att en överträdelse av *denna förordning* har begåtts.

47. I strid med ordalydelsen i artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 har den franska regeringen och kommissionen i huvudsak stött sig på en systematisk respektive teleologisk tolkning och har därav dragit slutsatsen att artikel 19.2 i förordning nr 5561/2006 ger medlemsstaterna rätt att fastställa sanktioner för överträdelser av såväl förordning nr 561/2006 som förordning nr 3821/85 när överträdelserna helt enkelt har konstaterats på deras territorium samtidigt som de begåtts i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland. Enligt dessa berörda parter utgör dessa båda förordningar en odelbar helhet. Ändamålsenligheten av förordning nr 561/2006 grundar sig på tillämpningen av förordning nr 3821/85, eftersom det för dess genomförande krävs att färdskrivaren används. Med hänsyn till att de mål som eftersträvas med de båda förordningarna är identiska, är det inte bara logiskt utan även nödvändigt, med hänsyn till vägtransportverksamhetens gränsöverskridande karaktär, att tillåta myndigheterna i en medlemsstat att fastställa sanktioner mot de överträdelser av de två förordningarna som konstaterats på denna medlemsstats territorium. I annat fall skulle inte endast antalet överträdelser öka, utan även antalet olyckor.

48. Kommissionen har särskilt betonat, mot bakgrund av förarbetena, att avsaknaden av en uttrycklig hänvisning till förordning nr 3821/85 i artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 inte var avsiktlig. Även om det inte fanns någon ”klausul om extraterritorialitet” i kommissionens ursprungliga förslag till förordning, var det på grund av att en sådan klausul i själva verket inte var nödvändig, eftersom det inte fanns någon extraterritorialitet. Artikel 19 syftar inte enbart till att upprätta ett nationellt sanktionssystem, utan ett unionsrättsligt sanktionssystem som är tillämpligt inom hela unionen. Inom denna ram kunde medlemsstaterna redan nu, om deras nationella system tillät det, föreskriva påföljder för överträdelser som helt enkelt hade konstaterats av deras behöriga myndigheter på detta territorium. Syftet med att under lagstiftningsarbetet införa en ny punkt 2 som inte fanns med i kommissionens förslag var ursprungligen endast att omvandla denna möjlighet till en skyldighet. Därefter har ordalydelsen i artikel 19.2 i vad som skulle komma att bli förordning nr 561/2006 ändrats så att det inte föreligger någon skyldighet.

49. Jag instämmer inte i denna bedömning. Artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 kan enligt min mening inte tolkas så, att den, enbart på grund av att förordning nr 561/2006 och förordning nr 3821/85 kompletterar varandra, omfattar överträdelser av förordning nr 3821/85, trots att denna förordning inte uttryckligen anges i den bestämmelsen.

50. För det första, även om artikel 19.1 och 19.4 i förordning nr 561/2006 har en övergripande dimension, eftersom det i detta punkter hänvisas både till förordning nr 561/2006 och till förordning nr 3821/85, är dessa punkter mycket allmänt hållna och begränsar sig till att i sak ålägga medlemsstaterna att införa ett sanktionssystem för överträdelser av någon av förordningarna. Deras syfte skiljer sig således från det mycket specifika syftet med artikel 19.2: att möjliggöra extraterritoriella sanktioner.

51. För det andra, även om det är obestridligt att förordning nr 3821/85 och förordning nr 561/2006 kompletterar varandra,[22] görs det i bilaga III till direktiv 2006/22 en tydlig åtskillnad mellan en grupp överträdelser av förordning nr 561/2006 (åsidosättande av bestämmelser om besättning, körtider, raster, viloperioder och olika typer av betalningar) och en grupp överträdelser av förordning nr 3821/85 (åsidosättande av bestämmelserna om bland annat installation av färdskrivare, användning av färdskrivaren, förarkort och diagramblad, de uppgifter som ska registreras eller de handlingar som ska visas upp). Unionslagstiftaren har således gjort en åtskillnad mellan de två grupperna av överträdelser,[23] vilket innebär att det är omöjligt att med säkerhet påstå att den omständigheten att överträdelser av förordning nr 3821/85 inte uttryckligen har införts i artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 enbart är resultatet av en oavsiktlig underlåtenhet. Det skulle således mycket väl, i motsats till vad kommissionen anfört, kunna hävdas att enbart den omständigheten att det i artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 inte hänvisas till förordning nr 3821/85 tvärtom understryker att unionslagstiftaren avsiktligt inte ville införa en sådan hänvisning.[24]

52. För det tredje förefaller unionslagstiftaren, när den ger medlemsstaterna befogenhet att ålägga sanktioner för överträdelser begångna i andra medlemsstater, göra detta på ett uttryckligt och begränsat sätt, vilket även framgår av andra rättsakter. Exempelvis görs i artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen,[25] som antagits med stöd av artikel 83.2 FEUF,[26] en utvidgning av en medlemsstats befogenhet att ålägga påföljder för brott som begåtts *utanför* dess territorium beroende av såväl behovet av att underrätta kommissionen om detta, men också av kravet på en anknytning mellan brottet i fråga och denna medlemsstat.[27] Det framgår av detta exempel att unionslagstiftaren, när den önskar ge en medlemsstat möjlighet att vidta sanktionsåtgärder mot en överträdelse som inte har begåtts på dess territorium, gör detta uttryckligen, precist och endast för överträdelser som har en anknytning till denna stat.[28]

22 Förordning nr 3821/85 utgör en direkt förlängning av förordning nr 561/2006. Även om dess omedelbara syfte är att kräva att förarna registrerar vissa uppgifter om körningen, är dess yttersta syfte att göra det möjligt för kontrolltjänstemännen att genom flera typer av styrkande handlingar försäkra sig om att bestämmelserna i kapitel II i förordning nr 561/2006 har iakttagits. Se, exempelvis, dom av den 26 september 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punkt 28).

23 Denna åtskillnad är inte alltid så tydlig i praktiken, eftersom vissa handlingar samtidigt kan utgöra en överträdelse av förordning nr 3821/85 och en överträdelse av förordning nr 561/2006 (se, exempelvis, dom av den 9 juni 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420) och dom av den 26 september 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772)).

24 Det ska för övrigt påpekas att unionslagstiftaren inte ändrade lydelsen av artikel 19.2 i förordning nr 561/2006, i dess senaste lydelse av den 20 augusti 2020, till följd av den ändring som infördes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1054 av den 15 juli 2020 (EUT L 249, 2020, s. 1).

25 EUT L 198, 2017, s. 29.

26 I vilken följande föreskrivs: ”Om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt, får minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på det berörda området meddelas i direktiv.”

27 Enligt artikel 11.3 i direktiv 2017/1371 ska en medlemsstat underrätta kommissionen om den beslutar att utvidga sin behörighet avseende brott, vilka har begåtts utanför dess territorium, vid någon av följande situationer: a) Gärningsmannen har sin hemvist på dess territorium, b) Brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på dess territorium, c) Gärningsmannen är en av dess tjänstemän som agerar i tjänsten.

28 För ett annat liknande exempel, se artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektiv) (EUT L 173, 2014, s. 179).

53. Slutligen, och i samband med vad som anförs ovan, följer det av fast rättspraxis att den straffrättsliga legalitetsprincipen innebär att brotten och de påföljder som de leder till tydligt måste definieras i lag. Detta villkor är uppfyllt när en enskild, av den relevanta bestämmelsens lydelse och vid behov, med hjälp av domstolarnas tolkning av lydelsen, kan utläsa vilka handlingar och underlåtenhetshandlingar som leder till straffrättsligt ansvar. [29]

54. Slutligen är det ordalydelsen i den (europeiska) lagtexten som är av betydelse. Däremot saknar de avsikter och idéer som uttrycks under lagstiftningsförfarandet, men som inte anges i lagtexten, och än mindre lagstiftarens underlåtenhet, betydelse. Om lagstiftaren inte förmådde uttrycka vad som önskades är det problematiskt att börja göra det senare via tolkning, särskilt som de berörda personerna kan ha haft skäl att tro något annat. [30] Ett sådant tillvägagångssätt är än mer problematiskt om det verkligen ska leda till att beteenden bestraffas genom en analogi eller ett samband utan uttrycklig rättslig grund. På straffrättens område ska brott definieras i förväg på ett precist och tydligt sätt.

55. Följaktligen kan det, i motsats till vad Republiken Frankrike har påstått, med hänsyn till ordalydelsen i artikel 19.2 i förordning nr 561/2006, säkerligen inte anses att åtal för överträdelser med stöd av denna bestämmelse av förordning nr 3821/85 som upptäckts men som inte begåtts i en medlemsstat rimligen kunde förutses av den som lider av följderna därav.

56. Härav följer att artikel 19.2 i förordning nr 561/2006, på dess nuvarande stadium, inte ger myndigheterna i en medlemsstat behörighet att fastställa sanktioner för en person som är ansvarig för ett företag och/eller föraren av ett fordon som omfattas av förordningen för en överträdelse av förordning nr 3821/85 som inte har begåtts på dess territorium och som inte har någon annan anknytning till den medlemsstaten.

57. Sammanfattningsvis medger jag att en sådan lösning inte är helt tillfredsställande. Med hänsyn till att de båda förordningarna kompletterar varandra i hög grad kan det vara lämpligt att inbegripa överträdelser av förordning nr 3821/85 i artikel 19.2 i förordning nr 561/2006. [31] Såsom redan har understrukits innebär inte det förhållandet att det är lämpligt att det är lagligt, i synnerhet inte inom straffrätten. Om den nuvarande utformningen av artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 skulle visa sig vara bristfällig, [32] ankommer det på unionslagstiftaren att ändra den.

[29] Se, exempelvis, dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 71), dom av den 22 oktober 2015, AC-Treuhand/kommissionen (C-194/14 P, EU:C:2015:717, punkt 40), och dom av den 20 december 2017, Vaditrans (C-102/16, EU:C:2017:1012, punkt 51).

[30] Se mitt förslag till avgörande i målet Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:375, punkterna 119–123). Se även mitt förslag till avgörande i målet Entoma (C-526/19, EU:C:2020:552).

[31] Domstolen slog i sin dom av den 26 september 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punkt 30), fast att ”mot bakgrund av vägtransporternas gränsöverskridande karaktär, … [är] en tolkning av artikel 19.2 första stycket i förordning nr 561/2006 med innebörden att medlemsstaterna möjliggör för behöriga myndigheter att besluta om sanktioner för överträdelser som upptäcks inom deras territorium, även om denna överträdelse har begåtts i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland, på grund av vägtransportens gränsöverskridande karaktär, … bättre ägnad för att uppnå de syften som eftersträvas med förordningen”. Detta påstående kan i tillämpliga delar tillämpas på överträdelser av förordning nr 3821/85.

[32] Vilket enligt min mening inte nödvändigtvis är fallet, av de skäl som anges i punkterna 39–44 i detta förslag till avgörande.

V. Förslag till avgörande

58. Jag föreslår att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike) på följande sätt:

– Artikel 3 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet ska tolkas så, att den enbart är tillämplig på fordon som uteslutande används för persontransporter i linjetrafik, om linjens längd inte överstiger 50 kilometer. Inom ramen för en blandad användning av ett fordon under sådana omständigheter som de i det nationella målet omfattas varje förare av de skyldigheter som följde av artikel 15 i rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter.

– På dess nuvarande stadium ger artikel 19.2 i förordning nr 561/2006 inte myndigheterna i en medlemsstat behörighet att fastställa sanktioner för en person som är ansvarig för ett företag och/eller föraren av ett fordon som omfattas av den förordningen för en överträdelse av förordning nr 3821/85 som inte har begåtts på dess territorium och som inte har någon annan anknytning till den medlemsstaten.