

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-01-22

Närvarande: F.d. justitieråden Torgny Håstad och Sten Heckscher samt justitierådet Göran Lambertz.

Fordonsrelaterade skulder

Enligt en lagrådsremiss den 19 december 2013 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter,
2. lag om ändring i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Susanna Broms, biträdd av ämnesrådet Frank Walterson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Inledning

Lagrådet har förståelse för behovet av en lag som effektiviserar in-
drivningen av fordonsrelaterade skulder. Lagrådet har dock invänd-
ningar mot de remitterade förslagens utformning.

Förslaget till lag om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter

2 §

Förslaget till 2 § bygger på regleringen i 2 kap. 4 § vägtrafikskattelagen, 8 § lagen om trängselskatt och 4 § felparkeringslagen om att den som har registrerats som ägare av ett fordon är ansvarig för betalning av vägtrafikskatt, trängselskatt och felparkeringsavgift. Enligt vägtrafikskattelagen och trängselskattelagen är också den som bör vara antecknad som ägare ansvarig, d.v.s. den verkliga ägaren. Enligt 2 § felparkeringslagen är dessutom den som har överträtt en parkeringsföreskrift ansvarig. Detta kompletterande ansvar har inte återgetts på ett klagörande sätt i remissen (s. 14 f., 19 yn och 65 y).

När skatter och avgifter har blivit restförda på ett visst fordon, är tanken att ett utskökningsmål ska öppnas mot den registrerade ägaren. I de fall där det finns stora fordonsrelaterade skulder är den registrerade ägaren inte sällan en s.k. målvakt, medan den verkliga ägaren är okänd för myndigheterna. Enligt 4 kap. 12 § utskökningsbalken (UB) kan målet fullföljas mot den registrerade ägaren, även om denne saknar känt hemvist och det inte kan klarläggas var han uppehåller sig. Ett framgångsrikt resultat förutsätter dock att det aktuella fordonet kan påträffas eller att det redan har omhändertagits med stöd av lagen om flyttning av fordon i vissa fall.

Enligt 2 § första stycket får Kronofogdemyndigheten vid indrivning av fordringar enligt 1 § (felparkeringsavgifter, trängselskatter och fordonsskatter) besluta att (normalt i mål mot den registrerade ägaren) ta i anspråk det fordon som skatten eller avgiften avser för betalning av gäldenärens skuld, om 1. gäldenären saknar utmättningsbara till-

gångar som räcker till betalning av skulden och 2. fordonet inte tillhör eller kan anses tillhöra gäldenären enligt bestämmelserna i UB.

Enligt 2 § andra stycket ska i fråga om ianspråktagande enligt första stycket i övrigt tillämpas bestämmelserna om utmätning i utsökningsbalken, och det som föreskrivs i annan lag om utmätning ska tillämpas även för ianspråktagande.

Att ett fordon *tas i anspråk* avses inte betyda att det *utmäts*.

Eftersom ianspråktagandet ska leda till att fordonet säljs för betalning av fordringarna enligt 1 § och bestämmelserna om utmätning i UB och i annan lag ”i övrigt” ska tillämpas, uppstår frågan vad det är för skillnad mellan ianspråktagande och utmätning av fordonet. Varför föreslås ett nytt rättsinstitut med samma verkan som ett rättsinstitut som redan finns?

Förklaringen kan vara att det remitterade förslaget i 2 § första stycket innehåller dels en särregel i punkt 1 som åsidosätter utmätningens ordningen i 4 kap. 3 § andra stycket UB, dels en särregel i punkt 2 som går utöver förutsättningarna om gäldenärens styrkta äganderätt eller ansedda (presumerade) äganderätt i 4 kap. 17 respektive 18 §.

Att fordonet ska tas i anspråk bara om gäldenären saknar (egna) utmättningsbara tillgångar som räcker till betalning av skulden är i viss mån förståeligt, eftersom det enligt punkt 2 förutsätts att fordonet tillhör en annan. Men är det så angeläget att ha denna begränsning, om utgångspunkten för remissen är att den verkliga ägaren har uppdragit åt gäldenären att registrera sig som ägare i syfte att de fordonrelaterade avgifterna inte ska behöva betalas? Är det då inte snarare naturligt att just fordonet i första hand tas i anspråk för betalning? Med förslagets utformning blir det ibland nödvändigt att utföra en tillgångsundersökning hos den registrerade ägaren, vilket kan för-

dröja och onödigt betunga målet (jfr s. 31 y). Lagrådet anser att det inte skulle vara något problem att stryka punkten 1 i första stycket. I praktiken blir resultatet ändå detsamma i målvaktsfallen, eftersom målvakten i allmänhet saknar andra tillgångar. Det spelar med andra ord ingen roll om UB i denna del är tillämplig; fordonet kommer i normalfallet ändå att tas i anspråk för betalning.

Det andra här förmodade skälet till att fordonet inte ska utmätas är alltså att regeringen inte velat rucka på förutsättningarna för utmätning av lösöre som de framgår av 4 kap. 17 och 18 §§ UB. Men *i realiteten* ruckar remissen just på dessa förutsättningar genom förslaget om en särskild lag med i allt väsentligt samma rättsverkan. Balken hålls dock i helgd och tillämpas bara när gäldenären äger eller kan presumeras äga utmätningsojektet.

Lagrrådet kan godta att regleringen sker i annan lag än UB, varvid UB inte heller behöver betungas med det som står i 1 och 3 §§ förslaget. Men resultatet kunde, med slopande av andra stycket i 2 §, i och för sig uppnås enklare genom att det i 2 § första stycket skrevs följande: "Vid indrivning av sådana fordringar som anges i 1 § får Kronofogdemyndigheten *utmäta* det fordon etc."

Trots att det i remissens 2 § andra stycket står att UB:s och andra lagars bestämmelser ska tillämpas anför regeringen i remissen att vissa av UB:s regler inte blir tillämpliga. Det gäller "bl.a." bestämmelserna om beneficium (5 kap. UB) och bestämmelserna om gäldenärens äganderätt i 4 kap. 17–19 §§ och 20–22 §§ (s. 33). Eftersom det i det första stycket står att fordonet får tas i anspråk (i realiteten utmätas) fastän det ska vara klart att den registrerade ägaren inte äger fordonet och det i andra stycket står att UB:s regler *i övrigt* är tillämpliga i detta avseende, framstår inte bestämmelserna i 4 kap. 17–22 §§ som något problem; dessa är åsidosatta genom första stycket 2.

Men det kan krävas att det görs klart för rättstillämparna i vilken mån UB:s regler trots lagtexten inte ska tillämpas. Nu lämnas många svävande besked om detta i remissen (s. 33 och 66: "bl.a.", "vissa", "beroende på omständigheterna i det särskilda fallet").

Vad gäller det i kommentarerna preciserade undantaget för beneficiereglerna motiveras det (s. 33 f.) med att dessa gäller endast gäldenärens egendom och att den verkliga ägaren frivilligt har ställt sig utanför det skydd som beneficiereglerna är avsedda att ge samt att denne dessutom inte är part i målet. Det anförs också att, om det samtidigt pågår mål mot den registrerade och den verkliga ägaren, det första beslutet får företräde; den verkliga ägaren riskerar då att inte få sitt behov av fordonet prövat ens i sitt eget mål.

Undantag av detta ingripande slag borde framgå av lagtexten. Om det i denna anges att UB:s regler ska tillämpas vid ianspråktagande hos den registrerade ägaren, betyder det rimligen att även beneficiereglerna är tillämpliga, trots att den registrerade inte är den verkliga ägaren. Eftersom den registrerade ägaren (målvakten) enligt avtalet med den verkliga ägaren inte alls har tillgång till fordonet, kommer beneficiereglerna emellertid aldrig att leda till ett undantag. Till slut skulle det alltså inte spela någon roll om dessa regler vore tillämpliga i målet mot den registrerade ägaren. Men hans behov skulle behöva utredas, och det kan vara ett skäl för ett i lagtexten nämnt undantag.

På s. 36 f. står att 9 kap. 10 § UB om försäljning av egendom som innehas med förbehåll om återtaganderätt kommer att tillämpas. Detta skulle betyda att fordonet får säljas endast om köpeskillingen förslår till betalning av kreditgivarens fordran eller försäljningen med kreditgivarens samtycke sker med förbehåll för hans eller hennes rätt enligt avtalet (se även s. 40 m). På s. 38 f. står emellertid att bl.a. den som har sålt ett fordon på kredit med återtaganderätt kan bli

tvungen att betala skulderna för att fritt kunna disponera fordonet, vilket motiveras med att situationen skulle vara jämförbar med att fordonet sjunkit i värde på grund av misskötsel av vårdplikten. Hänvisning kunde ha gjorts även till att nödvändiga reparationer kan ge retentionsrätt som gäller framför en creditsäljares eller leasegivares återtaganderätt (se NJA 1987 s. 312 och 1936 s. 650 på s. 657 f.) utan att detta har föranlett någon inskränkning av 9 kap. 10 § UB. Men om ett ianspråktagande enligt 2 § alltid ska kunna göras med åsidosättande av 9 kap. 10 § UB (fordonet säljs obelastat) är det inte riktigt att i remissen skriva att 9kap. 10 § UB är tillämplig vid ianspråktagande.

Det anförda visar att bestämmelsen i andra stycket är otydlig som den nu är utformad. Något annat är knappast tillfredsställande än att de undantag som ska gälla från regeln om att UB ska tillämpas anges uttryckligen i lagen.

När det gäller den verkliga ägaren är det en fiktion att denne skulle ha avstått från beneficiarieskyddet. Emellertid har han genom målvaktskonstruktionen sökt kringgå rättsordningen, och det finns en koppling mellan detta beteende och fordonet. Detta kan vara en tillräcklig grund för att hans behov av fordonet inte alls beaktas vid ianspråktagandet i ett mål mot målvakten. Att den verkliga ägaren inte är part i målet mot målvakten framstår däremot som en rent formell och inte tillräcklig motivering för att hans behov av fordonet kan helt förbigås.

I avsnittet om i vad mån UB:s regler ska tillämpas vid ianspråktagande enligt 2 § anføres att en av avsikterna med förslaget är att en vindikationstalan eller en talan om bättre rätt inte ska inverka på själva ianspråktagandet. Även om (i själva verket endast om) fordonet tillhör någon annan än den registrerade ägaren, kan fordonet tas

i anspråk. I så fall råder, framhålls det, ett förfogandeförbud, d.v.s. ”den civilrättslige ägaren har inte rätt att förfoga över fordonet”. Detta sägs innebära att den som har framgång i en tvist om bättre rätt till ett ianspråktaget fordon måste betala de utestående skulder som utgjort grunden för ianspråktagandet för att kunna förfoga över fordonet (s. 33 m). Uttalandet rörande förfogandeförbudets verkan mot den civilrättslige ägaren är knappast riktigt. Det är gäldenären i målet som drabbas av förfogandeförbudet (4 kap. 29 § UB). Men enligt 2 § första stycket 2 ska annans äganderätt inte beaktas, oberoende av förfogandeförbudet.

Av förslaget till 2 § första stycket 2 följer att fordonet inte får tas i anspråk (i realiteten utmätas) annat än om det har utretts att fordonet varken ägs eller kan anses ägas av den registrerade ägaren. Detta medför att det i målet mot den registrerade ägaren måste utredas, huruvida någon annan är eller ska anses som ägare i UB:s mening (inte i trafiklagstiftningens). Om den registrerade ägaren påstår att det är han som har använt fordonet – vilket han kan tänkas påstå eftersom han redan i egenskap av registrerad ägare ansvarar för skulderna – och kanske t.o.m. kan uppvisa en passande reservnyckel, får fordonet antas ha varit i hans besittning. I så fall kan fordonet inte tas i anspråk enligt den föreslagna lagen, eftersom han enligt 4 kap. 18 § UB presumeras vara ägare. Vore det inte av detta skäl, och för att lätta på äganderättsutredningens omfattning, bättre att i 2 § första stycket 2 ange att vid indrivning av fordonsrelaterade fordringar berört fordon får tas i anspråk (utmätas) för betalning av gäldenärens skuld *oavsett om han i UB:s mening äger eller anses äga fordonet?*

I vissa fall går förslaget anmärkningsvärt långt. På s. 31 m står att regleringen ska omfatta endast situationer med fordonsmålvakter och inte leda till att fordon tas i anspråk i andra situationer där det inte är

motiverat. I lagtexten finns emellertid ingen begränsning till fordonsmålvakter, och på alla punkter där undantag har aktualiserats av remissinstanser (fordon sålda med återtagandeförbehåll, leasingfordon, korttidsuthyrda fordon, nyligen köpta fordon) anförs i remissen, t.o.m. där resultatet betecknas som "förvisso olyckligt" (s. 42 n), att fallen måste inkluderas och att drabbade rättsinnehavare får nöja sig med att söka sitt åter av den registrerade ägaren (se s. 38 ff.). Lagrådets intryck är att regeringen bagatelliserar olägenheterna och inte på allvar har undersökt om vissa undantag skulle kunna införas i 2 § utan att ändamålet med remissen hotas påtagligt.

En förvärvare – som på s. 40 n sägs "i princip" inte ha något ansvar för tidigare uppkomna skulder på fordonet – skulle t.ex. kunna slippa ansvar för skulder uppkomna under en viss tid före förvärvet, då uppgifter om skulderna inte går att få eller är svårtillgängliga. Den uttalade farhågan för en serie skenöverlåtelser (s. 43 ö) skulle kunna mötas med en regel om att skyddet gäller endast en eller ett par förvärvare inom en ettårsperiod.

Vidare borde det mer förutsättningslöst övervägas att från 2 § första stycket göra ett undantag bl.a. för fordon belastade med återtaganderätt eller leasingförbehåll, dels därför att det enligt remissen är ovanligt att de tyngst belastade fordonen innehåller sådana förbehåll (s. 40 y), dels därför att den som anlitar målvakter knappast skulle vilja skylta i fordonsregistret som creditsäljare eller leasegivare.

Uttalandet på s. 45 f. att förslaget inte strider mot proportionalitetskravet i EKMR framstår inte som alldeles övertygande; relationen till RF berörs över huvud taget inte.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:129) om flyttning av fordon
i vissa fall

6 §

Enligt nu gällande lydelse "tillfaller" ett fordon som förvaras på en särskild uppställningsplats (efter att ha flyttats dit på grund av felparkering) kommunen eller staten beroende på vem som flyttat fordonet, om ägaren inte hämtat fordonet inom en månad efter personlig delgivning eller inom tre månader efter kungörelsedelgivning eller om ägaren får anses ha uppgett sin rätt till fordonet.

I ett nytt andra stycke föreslås att värdet av ett fordon som har flyttats på grund av felparkering och som därefter tillfaller kommunen eller staten enligt första stycket ska, efter det att kostnaderna för flyttningen m.m. har betalats, tillgodoräknas ägaren genom avräkning mot dennes obetalda och förfallna avgifter enligt lagen om felparkeringsavgift, varvid avräkning i första hand ska ske mot de äldsta skulderna.

Vem som ska anses vara fordonets ägare och som sålunda ska delges en underrättelse och som ska tillgodoräknas fordonets värde är i viss mån reglerat i lagens 1 § andra stycket. Där saknas emellertid den grundläggande regeln, som finns bara i 4 § felparkeringslagen. Flyttningslagen borde kompletteras i detta hänseende.

I de flesta fall lär fordonet vara mindre värt än de uppkomna flyttningskostnaderna och felparkeringsavgifterna, varför avräkningen enligt andra stycket leder endast till en minskning av den registrerade ägarens felparkeringsskuld. Men det kan förekomma att fordonet är mer värt än nämnda kostnader och skulder utan att ägaren har hört av sig eller får anses ha uppgett sin rätt till fordonet. Om den registre-

rade ägaren saknar känd adress och inte heller hör av sig inom tre månader från kungörelsedelgivning, kan detta helt enkelt bero på att han inte har observerat kungörelsen. Han kan då inte anses ha gett upp sin rätt. Att inte svara på kungörelsedelgivning kan inte ens enligt förslagets egen uppläggning innebära att den registrerade ägaren ger upp sin rätt; i så fall hade punkt 3 inte behövts. Men vad ska i så fall ske med övervärdet på bilen, vilket i vissa fall kan vara avsevärt (jfr s. 50 x)?

Härom finns ingen reglering i flyttningslagen; att äganderätten till fordonet enligt 7 § andra stycket övergår till kommunen eller staten när det tillfaller någon av dem enligt 6 § betyder inte i sig att ersättning inte ska utgå för ett övervärde. I proposition 1967:107 s. 45 anförs emellertid: "När de angivna tidsfristerna löpt ut utan att någon gjort gällande sin rätt till fordonet måste, likaväl som när ägaren tidigare uppenbarligen uppgivit sin rätt, fordonet betraktas som herrelöst." Detta synes innebära att kommunen eller staten inte skulle behöva redovisa ett övervärde till någon.

Lagrådet finner avsaknaden av en regel om redovisning av övervärde, i andra fall än då ägaren bevisligen har mottagit underrättelse om att fordonet flyttats och kommer att betraktas som övergivet om kostnaderna och parkeringsavgifterna inte betalas inom viss tid, som stötande. Det finns inget beaktansvärt allmänt intresse för att fordons övervärde (som kan vara avsevärt och tillkomma exempelvis en leasegivare eller creditsäljare som inte utsett målvakten) ska kunna exproprieras utan ersättning (förverkas). I detta sammanhang noteras att remissen (s. 36 m) rörande ianspråktagandelagen utgår från att ett överskott ska betalas till den berättigade. Det vore anmärkningsvärt om skyldigheten att redovisa ett överskott skulle vara beroende av huruvida fordonet har flyttats eller inte flyttats med stöd av flyttningslagen. Lagrådet noterar också att det i rutan på s. 51 står

att, om det uppkommer ett överskott vid försäljning enligt flyttningslagen, detta ska tillgodoräknas ägaren "i första hand genom avräkning" mot flyttkostnaderna och felparkeringsavgifter (se även s. 69 m). Nu är det väl inte överskottet (utan likviden) som avräknas mot kostnaderna och skulderna, eftersom man inte vet om det föreligger ett överskott förrän en sådan avräkning har skett. Uttalandet antyder emellertid att ett överskott ska utges till någon (jfr "i första hand").

Följdfrågan blir till vem ett övervärde ska utges. Den omständigheten att någon är registrerad ägare medför att vederbörande är ansvarig i vissa specificerade hänseenden. Men det betyder inte att personen i andra hänseenden alltid ska anses som ägare. I kommentaren till ianspråktagandelagen anförs att den registrerade ägaren inte är rätt mottagare av ett överskott, eftersom den registrerade ägaren har utretts inte vara den verkliga ägaren (s. 36 m). Enligt allmänna principer, som ligger till grund för skuldebrevslagen (se NJA II 1936 s. 61) har en gäldenär att på egen risk pröva vem som är borgenären. Vid oklarhet om detta kan gäldenären emellertid befria sig från sin skuld genom att nedsätta betalningen hos myndighet enligt lagen 1927:56. Detsamma gäller om borgenären inte kan nås med en betalning, vilket ofta torde vara fallet om ett övervärde enligt flyttningslagen ska redovisas till den verkliga ägaren. Om ingen har visat sin rätt till de nedsatta medlen inom tio år och det då inte heller pågår någon prövning mellan två pretender, tillfaller dessa enligt 1927 års lag nedsättaren.

Dessa bestämmelser kunde läggas till grund för regleringen av övervärden enligt flyttningslagen. Däremot är det tvivelaktigt att 13 kap. 7 § UB, som remissen hänvisar till på s. 36 y, är tillämplig *när det är ostridigt att någon har en fordran* på ett övervärde men denne är oanträffbar eller tvist råder mellan olika pretender.

Särskilt om ett övervärde ska redovisas till den verkliga ägaren, måste det vid utformningen av lagen beaktas att begreppet ägare kan komma att syfta på olika personer.

Lagrådet anser dessutom att bestämmelserna i 6–8 §§ om innehållanderätt, "tillfallande" (försäljningsrätt), avräkning av kostnader och skulder mot fordonets värde samt företrädet i avräkningshänseende mellan olika fordonsrelaterade skulder kunde ha strukturerats bättre.

Sammanfattning

Lagrådet anser att förslagen bör överarbetas grundligt innan en proposition avlämnas till riksdagen.