Sanktionsvalget tilkommer medlemsstaterne, men disse skal navnlig drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

2. Hverken forordning nr. 543/69 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport eller generelle fællesskabsretlige principper er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en arbejdsgiver, hvis chauffører overtræder forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 11, kan straffes uanset, at overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætlig eller uagtsom, såfremt den fastsatte sanktion svarer til de sanktioner, der efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og såfremt sanktionen står i rimeligt forhold til overtrædelsen.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-326/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Hovedsagens retlige baggrund og faktiske omstændigheder*

Artikel 7 i forordning (EØF) nr. 543/69 af 25. marts 1969 (herefter benævnt »forordningen«), vedrører køretiden for førerne af visse køretøjer. Artiklens stk. 2 bestemmer:

»Den samlede køretid mellem to på hinanden følgende daglige hviletider, herefter benævnt 'daglig køretid', må ikke overstige 8 timer«.

I artikel 11 fastsættes den obligatoriske daglige hviletid. Artiklens stk. 1 bestemmer:

»Hvert medlem af det kørende personale i godstransport skal inden for de sidste 24 timer forud for hvert tidspunkt, hvor han udøver én af de i artikel 14, stk. 2, litra c) og d) anførte aktiviteter, have haft en daglig hviletid på mindst 11 sammenhængende timer«.

Artikel 14, stk. 2, henviser i litra c) til køretiderne og i litra d) til de andre tider for tilstedeværelse ved arbejdet. I henhold til artikel 13 kan medlemsstaterne anvende højere

* Processprog: dansk.

minimumsgrænser eller lavere maksimumsgrænser for det kørende personale i køretøjer, der er indregistreret på deres område, end dem, der er fastsat bl. a. i artiklerne 7 og 11. Forordningens artikel 18 bestemmer, at medlemsstaterne skal udstede de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af forordningen, herunder fastsætte de sanktioner, der skal gælde i tilfælde af overtrædelse.

Ved §1, stk. 1, i den danske lov nr. 508 af 29. november 1972, der gennemfører forordningen, bemyndiges arbejdsministeren til at fastsætte de nødvendige bestemmelser. Ved lovens §2, stk. 1, tillægges der ministeren kompetence til at bestemme, at overtrædelse af fællesskabsbestemmelserne straffes med bøde, og i §2, stk. 2, bestemmes det, at der i de omhandlede forskrifter kan pålægges arbejdsgivere bødeansvar for overtrædelser, der begås af ansatte i virksomheden, selv om overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætlig eller uagtsom. Denne ordning med hensyn til strafansvaret svarer til, hvad der generelt gælder efter den danske arbejdsmiljølovgivning. Arbejdsministeren har udnyttet denne mulighed i bekendtgørelse nr. 448 af 2. juni 1981; det bestemmes således i bekendtgørelsens §9, at der for overtrædelser af forordningens artikel 7 og 11 kan pålægges en arbejdsgiver bødeansvar på grundlag af et objektivt ansvar.

I marts 1984 blev det ved en kontrol foretaget af det nederlandske politi i Denekamp i Nederlandene konstateret, at en chauffør, som var ansat hos tiltalte, havde overtrådt artikel 7, stk. 2, og artikel 11 i forordning nr. 543/69. Ved Retten i Graasten blev der rejst tiltale mod chaufføren, som erkendte sig skyldig og blev idømt en bøde. Hans arbejdsgiver, tiltalte, blev ved samme lejlighed pålagt strafansvar for den begåede overtrædelse og blev ligeledes idømt en bøde. Tiltalte appellerede til Vestre Landsret, hvor sagen nu verserer.

Parterne er enige om, og Landsretten lægger til grund, at den ansatte har overtrådt forordningens artikler 7 og 11, og at overtrædelsen ikke kan tilregnes tiltalte som forsætlig eller uagtsom.

Tiltalte har nedlagt påstand om frifindelse, idet han har gjort gældende, at et objektivt strafansvar for arbejdsgiveren ikke er foreneligt med forordningen. Han har anført, at arbejdsgiverens forpligtelser alene indebærer, at han skal tilrettelægge chaufførernes arbejde, således at forordningen kan overholdes, at han regelmæssigt skal føre kontrol med, om forordningen faktisk overholdes, og at han i tilfælde af overtrædelser skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at forhindre gentagelser. Disse forpligtelser svarer til, hvad der udtrykkeligt er fastslået i artikel 15 i Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 (EFT L 370, s. 1), som har afløst forordning nr. 543/69 med virkning fra den 29. september 1986, og som ifølge tiltalte blot må antages at være en præcisering af de bestemmelser, der allerede var gældende i medfør af den tidligere forordning. §9 i den danske bekendtgørelse nr. 448 overskrider rammerne for disse forpligtelser og kan følgelig ikke have hjemmel i forordningens artikel 13.

Tiltalte har yderligere anført, at de danske bestemmelser bringer anvendelsen af ensartede regler inden for Fællesskabet i fare og risikerer dermed at fordreje konkurrence-

vilkårene, hvilket er i strid med et af forordningens væsentlige formål. Endelig har tiltalte bemærket, at en dom for overtrædelse af forordningen eventuelt vil kunne medføre tilbagekaldelse af den nødvendige tilladelse til godstransport.

Anklagemyndigheden har for Landsretten gjort gældende, at det er et grundlæggende princip i fællesskabsretten, at fastsættelsen af sanktioner udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence. Dette princip støttes i det foreliggende tilfælde på forordningens artikel 18, som gentages i artikel 17 i forordning nr. 3820/85, og på den omstændighed, at Rådet sammen med repræsentanterne for medlemsstaterne vedtog resolution af 20. december 1985 om en forbedret gennemførelse af de sociale forordninger inden for vejtransport (EFT C 348, s. 1), idet spørgsmålet om fastsættelse af sanktioner blev anset for at ligge uden for fællesskabsinstitutionernes kompetence. Medlemsstaternes frie valg af sanktioner for overtrædelser af fællesskabsretten er imidlertid begrænset i to henseender: De valgte sanktioner skal være effektive og skal svare til de sanktioner, der er fastsat for overtrædelser af lignende nationale bestemmelser.

Spørgsmålet om, hvorvidt et rent objektivt strafansvar for en arbejdsgiver, hvis ansatte har overtrådt forordningen, er foreneligt med fællesskabsretten, er af afgørende betydning for udfaldet af den sag, der verserer for Landsretten; denne har derfor ved beslutning af 28. januar 1988 stillet Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er rådsforordning nr. 543/69 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport med senere ændringer til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en arbejdsgiver, hvis chauffører overtræder forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 11 om køre- og hviletid, kan straffes uanset, at overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætlig eller uagtsom?«

Landsretten har fremhævet, at selv om spørgsmålet er stillet i relation til forordningen fra 1969, vil Domstolens besvarelse i alt væsentligt have samme betydning vedrørende Rådets forordning nr. 3820/85.

2. *Forhandlingerne for Domstolen*

Forelæggelsesbeslutningen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 9. november 1988.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De Europæiske Fællesskabers Domstol er der indgivet skriftlige indlæg, den 14. februar 1989 af den danske regering ved Jørgen Molde som befuldmægtiget, den 16. februar 1989 af den britiske regering ved S. J. Hay som befuldmægtiget og den 1. februar 1989 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Johannes Buhl og Ricardo Gosalbo Bono, henholdsvis juridisk konsulent og medlem af Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

I sit indlæg har den danske regering anmodet om, at sagen behandles af Domstolens plenum.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammendrag af de skriftlige indlæg, som er indgivet til Domstolen

Den danske regering tilslutter sig fuldt ud anklagemyndighedens anbringender, således som de er fremsat for den forelæggende ret. Den går ud fra princippet om, at medlemsstaten er frit stillet og kan fastsætte de strafbarhedsbetingelser, der skønnes hensigtsmæssige ud fra landets egne traditioner og kriminalpolitik. Under hensyntagen hertil må overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres på en måde, der svarer til overtrædelser af lignende nationale regler.

Den danske lovgiver var derfor forpligtet til at fastsætte regler om objektivt arbejdsgiveransvar på køre- og hviletidsområdet, idet dette sanktionssystem opretholdes for overtrædelser af de danske regler (jfr. den danske arbejdsmiljølovgivning).

Den danske regering er af den opfattelse, at Domstolen i sag 203/80, Casati (Sml. 1981, s. 2595), har anerkendt, at spørgsmålet om fastsættelse af sanktioner henhører under medlemsstaternes kompetence. Den har ligeledes henvist til, at resolutionen af 20. december 1985 bekræfter denne enekompetence. Fastsættelsen af sanktioner er og må fortsat forblive et nationalt anliggende, fordi kriminalpolitikken kun ganske sporadisk har været genstand for internationalt samarbejde, og hvert enkelt land derfor har sin egen tradition med hensyn til sanktionsniveauet og det skøn, domstolene kan udøve.

Den danske regering finder, at et lands kriminalpolitik afhænger af hensyn af kulturpolitisk karakter, og at det derfor er af afgørende betydning for samfundets udvikling i sin helhed, at medlemsstaternes mulighed for at føre en selvstændig politik på dette område ikke slås i stykker. I Domstolens dom af 10. april 1984, Von Colson og Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen (14/83, Sml. s. 1891), bekræftes det, at forpligtelsen til at fastsætte en sanktion alene påhviler medlemsstaterne. I denne dom understreges det i øvrigt, at den valgte sanktion skal være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og være i overensstemmelse med reglen om, at overtrædelser af fællesskabsreglerne skal sanktioneres på tilsvarende måde som overtrædelser af nationale regler.

Den danske lov nr. 508 af 29. november 1972 og bekendtgørelse nr. 448 af 2. juni 1981 er i overensstemmelse med disse principper.

Indførelsen af et objektivt strafansvar har til formål at skabe incitamenter til kontrol- og afværgeforanstaltninger i de pågældende virksomheder, navnlig fra det tilsynsførende personales side. Dette generalpræventive hensyn gør sig i særlig grad gældende, når den overtrædelse, der sanktioneres, ikke kan føre til erstatningspligt over for tredjemand. I så tilfælde består sanktionen alene i det bødeansvar, der pålægges arbejdsgiveren i kraft af hans objektive ansvar. Præventionsformålet ligger ligeledes bag muligheden for at pålægge en juridisk person en bøde; i dette tilfælde er det objektive ansvar særlig hensigtsmæssigt, fordi det ofte kan være vanskeligt at identificere den eller de perso-

ner, som var skyld i overtrædelsen. Det bemærkes imidlertid, at en juridisk person normalt ikke vil blive pålagt et bødeansvar på et rent objektivt grundlag, idet et sådant ansvar normalt også vil være betinget af, at en person inden for virksomheden (i det foreliggende tilfælde chaufføren) har udvist forsætligt eller uagtsomt forhold i relation til den skete overtrædelse.

Endelig har den danske regering som svar på tiltaltes anbringende om manglende ensartethed i anvendelsen af forordningen anført, at denne alene fastsætter minimumsregler, og at formålet med den er at forhindre, at visse virksomheder opnår en urimelig begunstigelse ved upåtalt at overtræde dens bestemmelser.

Den danske regering foreslår derfor, at det præjudicielle spørgsmål besvares således:

»Fællesskabsretten indeholder ikke regler, der hindrer en medlemsstat i at fastsætte bestemmelser, hvorefter en arbejdsgiver kan straffes, når hans ansatte overtræder forordning 543/69, uanset at overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren selv som fortsætlig eller uagtsom.«

Den britiske regering støtter sig på Domstolens dom af 2. februar 1977, Amsterdam Bulb mod Produktschap voor Siergewassen (50/76, Sml. s. 137), og konkluderer heraf, at medlemsstaterne i mangel af særlige bestemmelser i den pågældende fællesskabsretsakt frit kan træffe bestemmelse om, hvilke sanktioner, der vil være egnede. Dette bekræftes i det foreliggende tilfælde af ordlyden af forordningens artikel 18. De valgte sanktioner skal dog være i overensstemmelse med Traktatens krav og tage hensyn til eksisterende bestemmelser i national ret.

Det er ifølge den britiske regering klart, at formålet med forordningen og den alvorlige fare for samfundet, den søger at undgå, kræver, at både arbejdsgiverne og chaufførerne pålægges sanktioner, og den omstændighed, at forordning nr. 543/69 ikke udtrykker sig lige så præcist om arbejdsgiverens forpligtelser som forordning nr. 3820/85, er uden betydning. Arbejdsgiverens strafansvar skal være i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats politik på andre områder vedrørende en ansats udførelse af opgaver for arbejdsgiveren, og dette er tilfældet i Danmark.

Hvis den danske regering ikke havde indført et objektivt strafansvar, ville overtrædelser af fællesskabsretten nemlig ikke blive behandlet på linje med overtrædelse af danske regler, hvilket ville underminere fællesskabsreglernes autoritet.

Den britiske regering har opfordret Domstolen til at besvare Vestre Landsrets præjudicielle spørgsmål således:

»Rådets forordning nr. 543/69 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport med senere ændringer er ikke til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter en arbejds-

giver, hvis chaufførerovertræder forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 11 om køre- og hviletid, kan straffes uanset, at overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætlig eller uagtsom.«

Kommissionen kan ikke tiltræde den danske regerings opfattelse, hvorefter fastsættelse af sanktioner konsekvent henhører under medlemsstaternes kompetence; en kompetence for Fællesskabet på dette område er f. eks. udtrykkeligt fastsat i EØF-Traktatens artikel 87, stk. 2, og udøves i realiteten på grundlag af forordning (EØF) nr. 17/62 af 6. februar 1962 (EFT 1959-1962, s. 81).

Fællesskabet har en sådan kompetence på transportområdet i medfør af Traktatens artikel 79, stk. 2. Fællesskabet har imidlertid besluttet ikke selv at fastsætte sanktioner for overtrædelser af forordningen, men at pålægge medlemsstaterne en pligt til at fastsætte sådanne sanktioner.

Kommissionen er af den opfattelse, at medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 18 kan fastsætte passende sanktioner på betingelse af, at de svarer til dem, der i øvrigt er hjemlet i den nationale lovgivning. Den finder, at den ordning, der er indført ved den danske lovgivning, fuldt ud er i overensstemmelse med forordningen. Det står medlemsstaterne frit for at pålægge den arbejdsgiver, hvis chauffør overtræder forordningens artikler 7 og 11, objektivt strafansvar, hvis de finder, at en sådan ordning er velegnet til at sikre, at bestemmelserne overholdes, så meget desto mere, når der er tale om en form for ansvar, som finder anvendelse ved lignende overtrædelser af nationale bestemmelser.

Kommissionen har ligeledes bestridt, at indførelsen af et objektivt ansvar ensidigt har udvidet forordningens anvendelsesområde, eftersom karakteren af den forelagte sanktion ikke ændrer arbejdsgiverens forpligtelse. Selv om man kunne tale om en udvidelse af rammerne for forpligtelsen, ville en sådan udvidelse være acceptabel og i overensstemmelse med de skønsbeføjelser, medlemsstaterne har fået ved forordningen.

Endelig har Kommissionen som svar på tiltaltes argument om nødvendigheden af at sikre en ensartet anvendelse af forordningen og således undgå en fordrejning af konkurrencevilkårene anført, at selv om der endnu ikke er gennemført en harmonisering med hensyn til sanktionerne, bevirker dette ikke, at konkurrencevilkårene fordrejes, idet sanktionens afskrækkende virkning og de økonomiske ulemper, den medfører, skal være fælles for alle medlemsstaterne, uanset hvilket ansvarsgrundlag, de har valgt.

Kommissionen har foreslået, at Domstolen besvarer Vestre Landsrets spørgsmål således:

»Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (og i denne forbindelse Rådets forordning nr. 3820/85 af 20. december 1985, der omhandler samme emne, og som træder i stedet for førstnævnte forordning), giver medlemsstaterne adgang til at vedtage nationale bestemmelser, hvorefter en arbejdsgiver, hvis chauffører overtræder for-

ordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 11 om køre- og hviletid, kan straffes, uanset om overtrædelserne kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætlige eller uagtsomme. Dette begrundes med, at selv om Fællesskabet har kompetence til at indføre en sanktionsordning bl. a. med hensyn til gennemførelse af sociallovgivningen i forbindelse med vejtransport, så har det ikke udøvet en sådan beføjelse, men har udtrykkeligt givet hjemmel til, at medlemsstaterne kan gøre dette inden for deres egen retsorden på en sådan måde, at der opnås de bedste resultater i bestræbelserne på at nå forordningens målsætninger.«

Gordon Slynn
Refererende dommer