RETSMØDERAPPORT
i sag C-8/90 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De relevante retsregler*

Rådets forordning (EØF) nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (EFT 1969 I, s. 158) indeholder bestemmelser om sammensætningen af køretøjernes medfølgende personale og om fastsættelse af køre- og hviletider. Ifølge forordningens artikel 18, stk. 1, skal medlemsstaterne rettidigt udstede de til gennemførelse af forordningen nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser. Disse bestemmelser skal blandt andet omfatte de i tilfælde af overtrædelse af forordningen gældende sanktioner. Forordning nr. 543/69 trådte i kraft den 1. april 1969.

Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 af 20. december 1985 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport har man ændret visse bestemmelser i forordning nr. 543/69. Da Rådet har besluttet, at samtlige de bestemmelser, som gælder på området, bør samles i en og samme tekst, er forordning nr. 543/69 blevet ophævet ved artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 3820/85. Artikel 18, stk. 2, bestemmer følgende:

»Henvisninger til den i henhold til stk. 1 ophævede forordning skal betragtes som henvisninger til nærværende forordning.«

Ordlyden af artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 3820/85 er identisk med ordlyden af artikel 18, stk. 1, i den tidligere forordning. Forordning nr. 3820/85 trådte i kraft den 29. september 1986.

Bestemmelserne til gennemførelse af forordning nr. 543/69 blev i Belgien udstedt ved kongelig anordning af 23. marts 1970. Med hensyn til sanktionerne henviser denne kongelige anordning til artikel 2 i lov af 18. februar 1969 om bestemmelser vedrørende gennemførelse af internationale traktater og retsakter vedrørende transport ad landevej, jernbane eller ad søvejen.

Bestemmelserne om gennemførelse af forordning nr. 3820/85 blev først udstedt i Belgien ved kongelig anordning af 13. maj 1987. Denne kongelige anordning har ikke tilbagevirkende gyldighed.

Den 3. og 4. november 1986, dvs. efter at forordning nr. 3820/85 var trådt i kraft, men før Belgien havde udstedt gennemførelsesbestemmelser, blev Kennes, chauffør an-

* Processprog: nederlandsk.

sat af virksomheden Verkooyen, tiltalt for overtrædelse af artikel 6, stk. 1, artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3820/85 (bestemmelser vedrørende køre- og hviletider).

Correctionele rechtbank, Turnhout, frikendte tiltalte og statuerede, at selskabet som civilretligt ansvarligt ikke kunne drages til ansvar, fordi der på tidspunktet for konstateringen af de faktiske omstændigheder ikke var nogen lovhjemmel for at pålægge straf: dels indeholdt forordning nr. 3820/85 ingen strafsanktion, som overlod det til medlemsstaterne at udstede de nødvendige bestemmelser, og dels var den kongelige anordning af 23. marts 1970, som var udstedt til gennemførelse af forordning nr. 543/69, ikke længere gældende.

Arbeidsauditeur indgav kassationsanke mod denne dom til Hof van cassatie og gjorde gældende, at Correctionele rechtbank havde undladt at tage i betragtning, at Rådets forordninger har direkte virkning som fastsat i EØF-Traktatens artikel 189. Forordning nr. 3820/85 er bindende i alle enkeltheder fra sin ikrafttræden den 29. september 1986. Dens direkte virkning kan ikke betinges af, at der vedtages nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Hof van cassatie fastslog, at den kongelige anordning af 13. maj 1987 ikke fandt anvendelse på de forhold, som der var rejst tiltale for, men retten fandt det tvivlsomt, om artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 3820/85 finder anvendelse på den belgiske kongelige anordning af 23. marts 1970, og om henvisningen deri til forordning nr. 543/69 følgelig skal forstås således, at den gælder for enhver efterfølgende retsregel.

Hof van cassatie besluttede derfor ved kendelse af 9. januar 1990 at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 18, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport fortolkes således, at henvisninger til forordning (EØF) nr. 543/69 i nationalretlige bestemmelser, hvorved der fastsættes bestemmelser til gennemførelse af denne forordning, også skal betragtes som henvisninger i den nævnte artikel 18, stk. 2's forstand?«

2. *Retsforhandlingerne for Domstolen*

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 12. januar 1990.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De Europæiske Fællesskabers Domstol er der afgivet skriftlige indlæg den 2. maj 1990 af Det Forenede Kongerige ved Rosemary Caudwell som befuldmægtiget og den 11. april 1990 af Kom-

missionen for De Europæiske Fællesskaber ved Thomas Van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen den 7. november 1990 besluttet at henvise sagen til Første Afdeling og at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg

Ifølge *Det Forenede Kongerige* gælder artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 3820/85, kun for fællesskabsretten; dens formål var at sikre, at henvisningen til artikel 5 i forordning nr. 543/69, som findes i Rådets direktiv 80/1263/EØF af 4. december 1980 om indførelse af et EF-kørekort (EFT L 375, s. 1), blev fortolket som en henvisning til artikel 5 i forordning nr. 3820/85. Det var ikke Rådets hensigt, at artikel 18, stk. 2, skulle betragtes som sigtende til henvisninger til forordning nr. 543/69 i de nationale gennemførelsesbestemmelser. En sådan hensigt ville have været ensbetydende med udøvelse af national lovgivende magt.

Det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte sanktionerne for overtrædelser af fællesskabsforordningerne. Disse sanktioner skal ifølge Domstolens praksis være effektive, afskrækkende og stå i rimeligt forhold til formålet, og de skal svare til de sanktioner, der gælder for tilsvarende overtrædelser af nationale bestemmelser af lignende art.

Spørgsmålet, om den kongelige anordning af 27. marts 1970 endnu kan have retsvirkninger, når den forordning fra Rådet, som den er udstedt til gennemførelse af, er blevet ophævet, skal efter Det Forenede Kongeriges opfattelse udelukkende besvares på grundlag af belgisk ret. Det Forenede Kongerige har derfor foreslået, at det af Hof van cassatie forelagte spørgsmål besvares benægtende.

Kommissionen er af den opfattelse, at det stillede spørgsmål kan besvares ud fra to synsvinkler. Den første tager udgangspunkt i, at en forordning, fordi den gælder umiddelbart, er en integrerende del af medlemsstaternes nationale retsorden. Ud fra dette synspunkt vedrører en henvisningsbestemmelse som artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 3820/85, såvel henvisninger i nationalretlige bestemmelser som henvisninger i fællesskabsretlige bestemmelser.

Ud fra den anden synsvinkel anses henvisningsbestemmelser for at være en anvendelse af principperne for fortolkning af fællesskabsretsakter. Dens formål er at præcisere, at henvisninger til den ophævede retsakt i andre fællesskabsretsakter for fremtiden skal fortolkes som henvisninger til den nye retsakt.

Efter Kommissionens opfattelse er det den sidstnævnte synsvinkel, der må anlægges i det foreliggende tilfælde, og det stillede spørgsmål skal derfor besvares benægtende. Den har fremhævet, at kompetencen til at

iværksætte sanktioner udelukkende tilkommer medlemsstaterne. Forordningen skaber en forpligtelse til at fastsætte sanktioner, men deres art henhører under den nationale kompetence. Denne sondring fremgår klart af, at Rådet og repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, parallelt med forordning nr. 3820/85 har vedtaget en resolution om en forbedret gennemførelse af de sociale forordninger inden for vejtransport (EFT 1985 C 348, s. 1). Det ville ikke være i overensstemmelse med den nationale kompetence på området, at en generel henvisningsbestemmelse i en forordning fra Rådet gjaldt for nationale bestemmelser.

Kommissionen har dog fremhævet den forpligtelse, der i henhold til EØF-Traktatens artikel 5 påhviler medlemsstaterne til at sørge for, at sanktionerne for overtrædelser af fællesskabsrettens bestemmelser er effektive. En national domstol skal derfor gøre brug af den fortolkningsfrihed, som den nationale lovgivning eventuelt giver den, således at overtrædelser af fællesskabsrettens regler kan straffes med effektive sanktioner.

Gordon Slynn
Refererende dommer