DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)
AF 28. NOVEMBER 1978 [1]

Fritz Schumalla
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberlandesgericht Düsseldorf)

»Trafiksikkerhed«

Sag 97/78

Sammendrag

Transport — fælles politik — Rådets kompetence — rækkevidde — socialpolitiske og trafiksikkerhedsmæssige bestemmelser — vedtagelse — lovlighed
(EØF-traktatens artikel 74, 75; Rådets forordning nr. 543/69)

Traktaten giver Rådet til opgave at indføre en fælles transportpolitik i den i artikel 74 forudsatte betydning og indrømmer det i dette øjemed en vidtgående lovgivningsbeføjelse med henblik på vedtagelsen af de nødvendige fælles regler. Rådets forordning nr. 543/69, som er vedtaget i henhold til traktatens artikel 75 og især vedrører det sociale område, er kun en delvis gennemførelse af en sådan politik. Rådet har ikke overskredet sine beføjelser ved gennem denne retsakt samtidig at regulere sagsområder som den sociale beskyttelse af føreren og trafiksikkerheden, for så vidt som de er indbyrdes forbundet.

I sag 97/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Oberlandesgericht Düsseldorf (anden afdeling) for i den bødesag, der verserer for nævnte ret mod

FRITZ SCHUMALLA, med bopæl i Emmerich-Elten

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 »om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport« (EFT 1969 (I), s. 158; org.ref. JO L 77, 1969, s. 49),

afsiger

1 — Processprog: Tysk.

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af: formanden J. Mertens de Wilmars, dommerne A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

1. Fritz Schumalla, som bor i Forbundsrepublikken Tyskland, kørte som chauffør langturstransporter med en 38 tons lastbil med anhænger.

Den 18. juli 1977 idømte Amtsgericht Krefeld ham elleve bøder, i alt 3 350 DM, samt sagsomkostningerne, for flere overtrædelser i perioden 18. juli - 8. september 1976

— af § 7a, stk. 1, nr. 1 c, d i Fahrpersonalgesetz (lov om medfølgende personale ved landevejstransport) og

— af artikel 11, stk. 1 og artikel 7, stk. 1 og 2 i Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (EFT 1969 I, s. 158; org.ref. JO L 77 1969, s. 49), som henholdsvis fastsætter den mindste »hviletid« og især den højst tilladte »daglige køretid«.

Den tiltalte har appelleret denne afgørelse til Oberlandesgericht Düsseldorf (anden afdeling) og har navnlig gjort gældende, at forordning nr. 543/69 ikke er omfattet af EØF-traktaten og derfor er ugyldig. Tiltalte hævder især, at forordningen forfølger trafiksikkerhedsmål og derfor regulerer spørgsmål, som ikke henhører under Rådets kompetence. Tiltalte har til støtte herfor fremlagt en sagkyndig juridisk udtalelse fra professor dr. R. Knöpfle af 15. december 1976. Den nationale ret har ved kendelse af 6. marts 1978 besluttet at udsætte sagen og har i medfør af EØF-traktatens artikel 177, litra b) anmodet Domstolen om at afgøre, om Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 er »dækket af EØF-traktaten og dermed lovlig«.

2. En udskrift af forelæggelseskendelsen er indgået på Domstolens justitskontor den 24. april 1978.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-

Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Gerhard Bebr, og af Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af direktøren for den juridiske tjeneste Raffaello Fornasier som befuldmægtiget, bistået af sin juridiske konsulent Bernhard Schloh.

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 — Skriftlige indlæg, indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — For at besvare det stillede spørgsmål finder Kommissionen det nødvendigt

— først og fremmest at fortolke bestemmelserne i og formålene med traktatens artikler 74 og 75 og

— herefter fastlægge omfanget af Fællesskabets kompetence på transportområdet.

a) Kommissionen har vedrørende det *første punkt* anført, at »transport« hører til »Fællesskabets grundlag« og således udgør et vigtigt middel til gennemførelsen af fællesmarkedet: at anse transport som et sekundært og supplerende område, udelukkende bestemt til at lette de frie varebevægelser, ville efter Kommissionen være at underkende den væsentlige funktion, transportområdet har i denne gennemførelse.

Transportbestemmelserne udgør i traktatens system på ingen måde et isoleret specialområde. Som Domstolen selv har statueret, skal de fundamentale regler i traktatens artikel 2 og 3 fortolkes således, at de finder anvendelse på al økonomisk virksomhed og som sådan på transportområdet. Ifølge artikel 3, litra e) skal Fællesskabets virke indebære »indførelse af en fælles politik på transportområdet«. Artikel 74 henviser til traktatens mål, som Fællesskabet skal søge at nå »inden for rammerne af en fælles transportpolitik«. Det fremgår imidlertid af traktaten, at denne fælles politik skal tage hensyn til alle målene i artikel 2 og 3: de her omhandlede bestemmelser skal netop virkeliggøre disse mål — som alle udgør traktatens »almene principper« — og gennemføre dem ved fælles handlinger. Transportreglerne må i øvrigt forstås og fortolkes i lyset af principperne i præamblen, hvori det foreskrives som et »væsentligt mål« for Fællesskabets politik »at forbedre folkenes levevilkår og beskæftigelsesforhold«.

Selv om transportområdet er et vigtigt middel til at fremme og gennemføre et fælles marked og omfattes af alle traktatens bestemmelser, frembyder det alligevel, som understreget i traktatens artikel 75, stk. 1, særlige træk. Kun i de udtrykkeligt nævnte tilfælde ændres, suppleres eller udelukkes anvendelse af traktatbestemmelser.

Formålene med denne fælles politik, som generelt angivet i traktatens artikler 3, litra e) og 74, er i øvrigt blevet konkretiseret ved Rådets beslutning af 13. maj 1965 (EFT 1965-1966, s. 60; org.ref. JO 88, s. 1500), som hovedsagelig går ud på at mindske eller fjerne de forskelle mellem medlemsstaterne, der er af en sådan art, at de i væsentlig grad fordrejer konkurrencevilkårene inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje. Navnlig anføres i denne beslutning nødvendigheden af at harmonisere bestemmelser om arbejdsvilkår og varigheden af arbejds- og hviletid.

Kommissionen ville imidlertid ikke kunne indføre en fælles transportpolitik, dersom den ikke besad vidtrækkende beføjelser og en vid skønsmargen ved udøvelsen af disse beføjelser.

Dette bestyrkes af traktatens artikel 75, stk. 1, litra c), som er hjemmelen for såvel beslutningen af 13. maj 1965 som forordning nr. 543/69.

b) Vedrørende andet punkt har Kommissionen anført, at forordning nr. 543/69 samtidigt forfølger flere mål, som umiddelbart vedrører transporten. Forordningen foreskriver ganske vist en harmonisering af visse sociale bestemmelser på dette felt, men tilsigter hovedsagelig at fjerne sådanne forskelle, som i væsentlig grad fordrejer konkurrencevilkårene inden for transporten.

Forordningen fastlægger navnlig ens arbejdsbetingelser for kørselspersonalet, den højst tilladte uafbrudte køretid, den højst tilladte daglige køretid og hviletidens varighed. Disse sociale foranstaltninger indvirker også i vidt omfang på færdselssikkerheden. Alle disse mål er snævert indbyrdes forbundet og angår kun landevejstransporten. Ud fra dette synspunkt udgør harmoniseringen af de sociale forskrifter en foranstaltning, som udelukkende tilgodeser landevejstransportens behov og krav og bliver som sådan en integrerende del af den fælles transportpolitik.

I overensstemmelse hermed har Fællesskabet derfor været beføjet til på grundlag af traktatens artikel 75, stk. 1, litra c) at udstede en forordning som forordning nr. 543/69, der netop skal sikre en sådan harmonisering. Det fremgår af bestemmelsens vide formulering, at Fællesskabet på dette område besidder et vidtgående skøn. Den omstændighed, at forordningen også bidrager til at øge færdselssikkerheden, udelukker ikke Fællesskabets kompetence, da færdselssikkerheden er et anliggende, som henhører under den fælles transportpolitik og derved i medfør af ovennævnte artikel 75, stk. 1, litra c) omfattes af Fællesskabets beføjelser.

Selv om det — modsat det af Kommissionen anførte — ikke skulle forholde sig således, må det bemærkes, at de primære og fundamentale mål med forordningen vedrører konkurrencen og særlig konkurrencen inden for landevejstransport. Efter Kommissionens opfattelse er det utænkeligt, at Fællesskabet ikke skulle kunne udstede en forordning, alene fordi den også kunne have positive virkninger for færdselssikkerheden. Hvis dette var tilfældet, ville det praktisk taget være umuligt at føre en effektiv fælles transportpolitik.

Kommissionen har subsidiært henvist til, at en retsakt ifølge Domstolens praksis forbliver gyldig, selv om Fællesskabet har forfulgt et andet mål end det, som traktaten har indrømmet det kompetence til, forudsat at hovedformålet har været lovligt. Selv om forordning nr. 543/69 ikke kun harmoniserer visse sociale bestemmelser inden for landevejstransporten, men herudover tillige fremmer færdselssikkerheden — hvilket ifølge Kommissionen er et fuldt ud lovligt formål for en fælles transportpolitik —, er forordningen derfor alligevel gyldig på grund af sit hovedformål.

Kommissionen har afsluttende anført visse af Domstolens domme om bl.a. forordning nr. 543/69, som støtter Fællesskabets kompetence med hensyn til landevejstransport over for tredjelande på forordning nr. 543/69 og derfor stiltiende bekræfter dennes gyldighed.

Kommissionen har tillige henvist til de af de øvrige fællesskabsinstitutioner og deres rådgivende organer fremsatte udtalelser om hjemmelen for forordning nr. 543/69, hvoraf entydigt fremgår, at traktatens artikel 75 er den korrekte hjemmel for forordningen.

Som følge af ovenstående foreslår Kommissionen at svare den forelæggende ret, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning (EØF) nr. 543/69.

B — Rådet undersøger først, om og i hvilket omfang færdselssikkerheden er

formålet med forordning nr. 543/69, hvis gyldighed anfægtes i den foreliggende sag, og betragter herefter spørgsmålet om, hvorvidt dette formål henhører under den fælles transportpolitik, der reguleres af EØF-traktaten.

a) Med hensyn til det første spørgsmål har Rådet anført følgende tre grundlæggende betragtninger:

— dels fremgår det af Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af forordning nr. 543/69, at denne forfølger følgende formål i denne rækkefølge:

  — først og fremmest et socialt formål

  — dernæst fjernelsen af forskelle i konkurrencevilkårene

  — endelig trafiksikkerheden på landevejene

— dels nævner forordningen i sin præambel ikke alene traktatens artikel 75 (gennemførelse af den fælles transportpolitik, men også Rådets beslutning af 13. maj 1965 »om harmonisering af visse bestemmelser, der har indvirkning på konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje«;

— endelig anføres begrebet »trafiksikkerhed« som sådan først i forordningens niende betragtning. I tredje betragtning kaldes dette »trafiksikkerheden på landevejene«, og i ottende betragtning hedder det, at føreren kun må »føre køretøjer, så længe han er i stand til at gøre det på betryggende måde«. I den førstnævnte af disse betragtninger fastlægges princippet om »gradvis« anvendelse af forordningens forskrifter om »køretider«; de to andre vedrører overholdelse af de nationale forskrifter og medlemsstaternes lovgivningsbeføjelse på området.

Heraf fremgår det, at trafiksikkerheden ikke er hovedformålet med forordning nr. 543/69. Forordningen har først og fremmest sociale formål og herudover tilsigtes en fjernelse af forskelle i konkurrencevilkårene. Trafiksikkerheden kommer først i anden linje.

b) Med hensyn til det andet spørgsmål er Rådet af den opfattelse, at trafiksikkerheden, dvs. trafiksikkerheden på forbindelsesvejene, altså især transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, hører til målene for den fælles transportpolitik. Rådet har herefter erklæret, at det på grund af manglende nærmere oplysninger fra den forelæggende ret ikke er i stand til at tage stilling til alle de for denne ret rejste tvivlsspørgsmål, og har til støtte for sin opfattelse anført fællesskabsinstitutionernes stillingtagen til spørgsmålet, især

— Kommissionens (meddelelser til Rådet af 8. 11. 1971 og af 25. 10. 1973, Supplement 8/74 og 16/73, bilag til Bulletinen for De europæiske Fællesskaber);

— Europa-Parlamentets (jf. især EFT C 127, 1974, s. 24 ff, 38 ff og 67);

— Det økonomiske og sociale Udvalg i dets udtalelse af 28. marts 1974 (EFT C 126, 1974, s. 26 ff) samt

— Rådets, der som følge af de nævnte meddelelser fra Kommissionen har vedtaget to direktiver, som direkte vedrører transport: direktiv 76/135/EØF af 20. januar 1976 (EFT L 21, 1976, s. 10) og direktiv 77/143/EØF af 29. december 1976 (EFT L 47, 1977, s. 47).

Efter Rådets opfattelse kan der af alt dette konkluderes

— at forordning nr. 543/69 er gyldig, selv om trafiksikkerheden ikke skulle henhøre under den fælles transportpolitiks formål, idet dette mål ikke indtager nogen vigtig stilling i forordningen;

— at trafiksikkerheden under alle omstændigheder er et af målene for den fælles transportpolitik.

Rådet foreslår derfor Domstolen at svare den forelæggende ret, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 543/69.

III — Mundtlig forhandling

Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har indgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. oktober 1978.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. november 1978.

Præmisser

1 Ved kendelse af 6. marts 1978, indgået til Domstolens justitskontor den 24. april 1978, har Oberlandesgericht Düsseldorf i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt spørgsmålet om, hvorvidt Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 »om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport« (EFT 1969 (I), s. 158; org.ref. JO L 77, 1969, s. 49) er gyldig, for så vidt som den forfølger trafiksikkerhedsmæssige mål;

2 det fremgår af forelæggelseskendelsen, at appellanten i hovedsagen er blevet dømt i første instans efter § 7a, stk. 1, nr. 1, litra c) og d) i »Fahrpersonalgesetz« (lov om medfølgende personale ved landevejstransport), fordi han mellem den 18. juli og den 8. september 1976 som lastvognschauffør har udført langturstransporter, uden at iagttage nævnte forordnings artikel 7, stk. 1 og 2 samt artikel 11, stk. 1, som henholdsvis fastlægger den højst tilladte køretid, og den mindste hviletid;

appellanten hævder, at forordning nr. 543/69, for så vidt som den i ovennævnte bestemmelser forfølger et trafiksikkerhedsmæssigt mål, regulerer et område, der ikke henhører under de beføjelser, som traktaten tillægger Rådet på transportområdet;

for at få afgjort dette punkt har retten spurgt Domstolen om, hvorvidt forordning nr. 543/69 »er omfattet af EØF-traktaten og derfor lovlig«.

3 Rådets forordning nr. 543/69 skal — som det fremgår af dens præambel — hovedsagelig sikre gennemførelsen af Rådets beslutning af 13. maj 1965 »om harmonisering af visse bestemmelser, der har indvirkning på konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje« (EFT 1965-1966, s. 60; org.ref. JO 88, 1965, s. 1500) og navnlig af beslutningens afdeling III om »Bestemmelser på det sociale område«;

den pågældende forordning henviser i sin præambel ikke alene til artikel 75, men også til traktaten som helhed, hvorved fremgår, at den harmonisering af visse nationale bestemmelser, som den skal sikre inden for et af de i nævnte beslutning omhandlede områder, hører til de i traktatens artikel 3 angivne mål for Fællesskabet;

inden for rammerne af denne harmonisering af de nationale lovgivninger forfølger forordningen en række indbyrdes forbundne mål, som vedrører førerens sociale beskyttelse, trafiksikkerheden og lige konkurrencevilkår for transportvirksomhederne;

4 en sådan harmonisering, som indebærer vedtagelse af »fælles regler« i den i traktatens artikel 75, stk. 1, litra a) forudsatte betydning, udgør en væsentlig bestanddel af den fælles transportpolitik, hvis indførelse opfylder påbudet i traktatens artikel 3, litra e) og hører til Fællesskabets grundlag;

ifølge traktatens artikel 74 søger medlemsstaterne inden for rammerne af en sådan politik at nå traktatens mål inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje;

traktaten giver Rådet til opgave at indføre denne politik og indrømmer det i dette øjemed en vidtgående lovgivningsbeføjelse med henblik på vedtagelsen af de nødvendige fælles regler;

Rådet skal ifølge traktatens artikel 75, stk. 1, litra c) med henblik på at gennemføre bestemmelsen i artikel 74 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter foruden reglerne og betingelserne i litra a) og b) fastsætte »alle andre formålstjenlige bestemmelser«;

det fremgår af artiklens stykke 2, at denne lovgivningsbeføjelse også tilkommer Rådet efter overgangsperiodens udløb;

traktatens artikel 79, stk. 2, bestyrker i øvrigt den opfattelse, at der er tale om en generel beføjelse til Rådet, især med henblik på fjernelse af de former for forskelsbehandling på transportområdet, der påvirker konkurrencen;

5 forordning nr. 543/69, som især vedrører det i afdeling III i beslutningen af 13. maj 1965 omhandlede sociale område, er kun en delvis gennemførelse af traktatens artikel 74 og af ovennævnte beslutning, som foreskriver harmonisering af de nationale bestemmelser vedrørende såvel det fiskale område som medlemsstaternes indgriben og de sociale ordninger;

Rådet har under hensyn til disse omstændigheder og dets beføjelser til at indføre en fælles transportpolitik ikke overskredet sine beføjelser ved sam-

tidig at regulere sagsområder som socialpolitik og trafiksikkerhed, for så vidt som de er indbyrdes forbundet;

6 i øvrigt kan fælles bestemmelser, der udover førerens sociale beskyttelse sikrer en større trafiksikkerhed, kun medvirke til fjernelse af uligheder, som er egnet til i væsentlig grad at fordreje konkurrencevilkårene på transportområdet, og er således »formålstjenlige« i den i traktatens artikel 75, stk. 1, litra c) forudsatte betydning for indførelsen af en fælles transportpolitik;

herudover tilgodeser en ordning med sikkerhed i transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, der — idet den er undergivet fælles regler — bidrager til overholdelsen af konkurrencevilkårene på transportområdet, ikke blot en sådan politiks mål, men også kravene til fællesmarkedet som fastlagt i artikel 3, litra f).

7 Af disse grunde må det fastslås, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 543/69.

Vedrørende sagsomkostningerne

8 De udgifter, der er afholdt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Oberlandesgericht Düsseldorf ved kendelse af 6. marts 1978, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. november 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 9. NOVEMBER 1978 [1]

Høje Ret.

Denne sag er indbragt for Domstolen med anmodning om præjudiciel afgørelse fra Oberlandesgericht Düsseldorf. Sagen drejer sig om gyldigheden af 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; org.ref. JO L 77, s. 49 af 29. 3. 1969).

Domstolen har haft lejlighed til at tage stilling til denne forordning i en række sager: sag 20/70 *Kommissionen* mod *Rådet*, Sml. 1970, s. 177, »*ERTA*«-sagen; sag 69/74, *Auditeur du Travail* mod *Cagnon*, Sml. 1975, s. 171; sag 65/76, *Derycke*-sagen, Sml. 1977, s. 2 og sag 76/77, *Auditeur du Travail* mod *Dufour*, Sml. 1977, s. 2485. Forordningens gyldighed er imidlertid aldrig direkte blevet anfægtet. Alligevel har visse opfattelser, som Domstolen har hævdet i de

1 — Oversat fra engelsk.