CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN
van 5 december 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze op het eerste gezicht vrij eenvoudige zaak, waarin het Vestre Landsret U een vraag heeft gesteld betreffende de interpretatie van verordening (EEG) nr. 543/69 [1] (ook wel de „tachograaf-verordening" genoemd, een term die ik hierna zal aanwenden), noopt bij nader toezien tot een reflectie over de beoordelingsvrijheid van de Lid-Staten op het stuk van de strafrechtelijke sanctionering van voorschriften van communautair recht en, daarbij aansluitend, over de bescherming uit hoofde van het Europese gemeenschapsrecht van de grondrechten van de rechtsonderhorigen tegen het optreden van de Lid-Staten.

Achtergrond

2. Het bodemgeschil in deze zaak is een strafprocedure, aangespannen tegen Hansen & Søn, een Deense onderneming (hierna: „Hansen"). Hansen is de werkgever van een Deens vrachtwagenbestuurder van wie, naar aanleiding van een controle die op 1 maart 1984 werd uitgevoerd door de Nederlandse politie, werd vastgesteld dat hij de door de tachograaf-verordening opgelegde rustpauzes (zie de artikelen 7, lid 2 en 11 van de verordening) niet had gerespecteerd.

De tachograaf-verordening, die blijkens de slotzin ervan rechtstreeks toepasselijk is in de Lid-Staten, legt zowel aan de bemanningsleden (bestuurders, bijrijders en conducteurs) van een transportvoertuig als aan de werkgevers van deze personen een aantal verplichtingen op. Weliswaar zijn in de regels betreffende rij- en rusttijden geen uitdrukkelijke bepalingen vervat betreffende de verplichtingen die rusten op de werkgever van de bemanningsleden. [2] Het Hof heeft evenwel in zijn Cagnon en Taquet-arrest van 1975 [3] duidelijk gemaakt dat artikel 11 van de verordening, dat minimumrusttijden oplegt aan de bemanningsleden, impliciet ook een corresponderende verplichting in hoofde van de werkgever inhoudt:

„dat... de uitdrukking ‚een rusttijd hebben genoten' in... verordening (EEG) nr. 543/69... aldus moet worden verstaan dat zij de naleving der bepalingen inzake de dagelijkse rusttijd voorschrijft zowel aan de bemanningsleden zelf... als aan de werkgever-vervoerondernemer die gehouden is de nodige maatregelen te nemen om de bemanningsleden in staat te stellen de voorgeschreven dagelijkse rusttijd te genieten" (r. o. 10).

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Verordening van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, PB 1969, L 77, blz. 49.

2 — Met uitzondering van het eerste lid van artikel 15 van de tachograaf-verordening, waar is bepaald dat „iedere exploitant van een geregelde dienst... een dienstregeling en een dienstorder [moet] opstellen".

3 — Arrest van 18 februari 1975 in de zaak 69/74, Jurispr. 1975, blz. 171.

3. Intussen werden de verplichtingen van de werkgever wél geëxpliciteerd in artikel 15 van verordening (EEG) nr. 3820/85 [4], de „opvolger" van verordening nr. 543/69, en wel in de volgende bewoordingen:

„1) De onderneming organiseert het werk van de bestuurders zodanig dat deze de desbetreffende bepalingen van deze verordening... kunnen naleven.

2) De onderneming gaat op gezette tijden na of deze... verordening... [is] nageleefd. Wanneer overtredingen worden geconstateerd, neemt de onderneming de nodige maatregelen om herhaling daarvan te voorkomen."

Deze verordening was evenwel nog niet in werking getreden op het moment van de gebeurtenissen die tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van Hansen aanleiding gaven.

4. Titel VII van de tachograaf-verordening (artikelen 14 tot en met 18) bevat regelen met betrekking tot „Controle en sancties". Deze titel bevat regels met betrekking tot het bijhouden van zogenaamde „controleboekjes", het bijhouden van dienstroosters, het aanbrengen van tachografen in de voertuigen, en het opmaken van een algemeen verslag over de toepassing van deze verordening door de Commissie. In het middelpunt van de betwisting tussen de partijen in het bodemgeschil staat artikel 18, het laatste artikel van deze titel. Het luidt als volgt [5]:

„1) De Lid-Staten stellen na raadpleging van de Commissie tijdig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze verordening.

Deze bepalingen hebben onder meer betrekking op de organisatie, de procedure en de controlemiddelen, alsmede op de bij overtredingen toepasselijke sancties.

2) De Lid-Staten staan elkaar onderling bij met het oog op de toepassing van deze verordening en het toezicht daarop.

..."

5. Voor wat betreft de sancties werd in Denemarken geopteerd [6] voor een stelsel van zogenaamde „objectieve penale aansprakelijkheid", waarbij de werkgever bij overtreding van de verordening door een van zijn werknemers, een geldboete (geen gevangenisstraf) kan worden opgelegd, zonder dat er een bewijs moet geleverd worden van opzet of nalatigheid in zijnen hoofde; de enige voorwaarde voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever is dat de reis hoofdzakelijk in zijn belang geschiedde. [7] In de verwijzingsbeslissing wordt

4 — Verordening van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, PB 1985, L 370, blz. 1.

5 — De hierna geciteerde passage is thans te vinden in artikel 17 van verordening (EEG) nr. 3820/85.

6 — In de verwijzingsbeslissing wordt melding gemaakt van een machtigingswet van 1972 en een tweetal uitvoeringsbesluiten (1981 en 1986) van de Deense minister van Arbeid.

7 — Ook aan de bestuurder-werknemer die de bepalingen van de verordening overtreedt kan een geldboete worden opgelegd. Op de terechtzitting is door de vertegenwoordiger van Hansen met nadruk betoogd dat bestuurders-werknemers in de praktijk niet beboet worden, tenzij in geval van betrapping op heterdaad, zoals in casu het geval was. Dit betoog betreft evenwel de in Denemarken gangbare vervolgings*praktijk* t. a. v. werk*nemers*, en valt dus buiten het kader van onderhavige zaak, die handelt over de Deense bestraffings*techniek* t. a. v. werk*gevers*; ik zal er verder dan ook niet op ingaan.

gepreciseerd dat wanneer de werkgever een vennootschap (op aandelen, in deelneming of soortgelijke) is, de boete kan worden opgelegd aan de vennootschap als zodanig (wat in het bodemgeschil ook gebeurde). De verwijzende rechter stipt verder ook aan dat het stelsel van objectieve penale aansprakelijkheid in Denemarken het gewone stelsel is ter zake van de bescherming van het milieu.

Voor alle duidelijkheid wil ik hier het Deense stelsel betreffende de sancties ten aanzien van de werkgever onderscheiden van het zogenaamde stelsel van „burgerlijke aansprakelijkheid" van de werkgever, waarbij deze laatste burgerlijk aansprakelijk wordt gemaakt voor de betaling van geldboetes waartoe zijn werknemers werden veroordeeld, zonder dat evenwel een afzonderlijke strafrechtelijke vervolging tegen hem wordt aangespannen.

6. Hansen werd in eerste aanleg veroordeeld tot een boete van 1 500 DKR (aan de huidige omrekeningskoers ongeveer 186 ecu) en heeft tegen deze veroordeling beroep ingesteld bij het Vestre Landsret. Het staat vast dat Hansen slechts aan een veroordeling kan ontsnappen als het Deense stelsel van objectieve penale aansprakelijkheid door Uw Hof als onverenigbaar met het communautair recht zou worden verklaard.

Het is tegen deze achtergrond dat de verwijzende rechter U de vraag stelt of de tachograaf-verordening in de weg staat aan nationale bepalingen op grond waarvan een werkgever strafrechtelijk kan worden vervolgd wanneer een van zijn werknemers de voorschriften van deze verordening inzake rij- en rusttijden heeft overtreden, ook wanneer er geen sprake is van opzet of nalatigheid in hoofde van de werkgever. Zoals verder zal blijken (hierna, nr. 11) vat ik de vraag iets ruimer op dan enkel betrekking hebbend op de tachograaf-verordening.

De rechtsvraag en de bij het Hof ingediende opmerkingen

7. In de schriftelijke opmerkingen die bij het Hof werden ingediend wordt heel wat aandacht besteed aan de vraag of de Gemeenschap bevoegd is om regels van penale aard uit te vaardigen, dan wel of de vaststelling van (strafrechtelijke) sancties op de overtreding van bepalingen van communautair recht tot de (uitsluitende) bevoegdheid van de Lid-Staten behoort. Ter terechtzitting hebben zowel de vertegenwoordigers van de regeringen van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk als de Commissie erkend dat dit probleem *op zichzelf* in feite niet relevant is voor de beantwoording van de door de verwijzende rechter aan het Hof gestelde vraag. Ik deel deze mening. Het type van strafrechtelijke regel waarvan de geldigheid in het bodemgeschil aan de orde staat is immers uitgevaardigd in uitvoering van de door artikel 18 van verordening nr. 543/69 aan de Lid-Staten gegeven opdracht om sancties vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van de verordening. Het debat in onderhavige zaak betreft dus geen bevoegdheidsprobleem: bedoelde bevoegdheid, of ze nu een eigen dan wel gedelegeerde bevoegdheid is, berust *in casu* onmiskenbaar bij de Lid-Staten. Wel aan de orde is de meer beperkte vraag naar de omvang van de beoordelingsmarge waarover de Lid-Staten beschikken bij het nakomen van hun verplichtingen onder artikel 18 van de tachograaf-verordening.

De *Britse en Deense regeringen* hebben in essentie betoogd dat de in de Deense wetgeving aangewende techniek van objectieve penale aansprakelijkheid een volkomen toelaatbare uitoefening is van de aan de Lid-Staten toekomende beoordelingsvrijheid. Zij pleiten immers voor een ruime opvatting van deze beoordelingsvrijheid: de verordening

zou ermee volstaan de Lid-Staten te verplichten om sancties vast te stellen die „noodzakelijk" en „doeltreffend" zijn. Een systeem van objectieve penale aansprakelijkheid zou aan deze eisen voldoen, omdat het een doeltreffende (en noodzakelijke) remedie is tegen de verkapte nalatigheid van werkgevers bij het zorgen voor de naleving door hun werknemers van de regels van de verordening. De Deense regering heeft uiteengezet dat het gebruik van deze bestraffingstechniek er eveneens op gericht is het economisch (winst-)motief in hoofde van de werkgever om de regel te overtreden, weg te nemen of althans tegen te gaan, en aldus het treffen van controle- en voorzorgsmaatregelen te stimuleren.

De *Commissie* komt op basis van een wat nauwer omlijnde argumentatie tot dezelfde slotsom: het invoeren van een stelsel van objectieve penale aansprakelijkheid zoals het Deense leidt niet tot een uitbreiding van de door de verordening aan werkgevers opgelegde verplichtingen, is een doeltreffende manier om de naleving ervan te verzekeren en wordt eveneens toegepast in geval van overtredingen van soortgelijke nationale voorschriften (b. v. in verband met de bescherming van het arbeidsmilieu).

Hansen daarentegen heeft voor de rechters ten gronde en tijdens de terechtzitting aangevoerd dat de Deense bestraffingstechniek de door verordening nr. 543/69 aan de Lid-Staten gelaten speelruimte op tweeërlei wijze te buiten gaat. Hij heeft betoogd i) dat de Deense techniek ten aanzien van een werkgever leidt tot een bredere misdrijfomschrijving dan deze die uit het Cagnon en Taquet-arrest[8] en de latere verordening nr. 3820/85 kan worden afgeleid, en derhalve geen juridische basis vindt in de verordening en ii) dat de Deense strafwetgeving verder gaat dan deze van al de andere Lid-Staten en aldus leidt tot distorsies in de concurrentieverhoudingen tussen vervoersondernemingen uit verschillende Lid-Staten. Aldus zou een materie die onder de bevoegdheid valt van de Gemeenschap de facto worden „gehernationaliseerd".

Mijn navolgend onderzoek van de Deense bestraffingstechniek zal vanuit twee gezichtspunten plaatsvinden: enerzijds binnen het kader van verordening nr. 543/69 (hierna, nrs. 8 tot en met 10), en anderzijds binnen het ruimer kader van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht (hierna, nrs. 11 tot en met 16).

Een „doeltreffende" uitvoering van het gemeenschapsrecht

8. Krachtens het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde beginsel van loyale samenwerking zijn de Lid-Staten gehouden „alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit... handelingen van de instellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren". Specifiek met betrekking tot het vaststellen van sancties op de overtreding van voorschriften van communautair recht heeft het Hof deze bewoordingen hernomen in het Amsterdam Bulb-arrest van 1977.[9] De Commissie en de Deense en Britse regering hebben er terecht op gewezen dat de Lid-Staten daarbij aanspraak kunnen maken op een ruime beoordelingsvrijheid. Wel te verstaan betreft het hier een *gebonden* beoordelingsvrijheid, die aan twee (rand)voorwaarden dient te voldoen.

8 — Hiervoor aangehaald in noot 3.

9 — Arrest van 2 februari 1977, zaak 50/76, Jurispr. 1977, blz. 137, r. o. 32.

Ten *eerste* dienen de Lid-Staten erover te waken dat de sancties doeltreffend, afschrikkend en proportioneel van aard zijn. [10] „Doeltreffend" betekent onder meer dat de Lid-Staten gehouden zijn de doelstellingen van de bewuste communautairrechtelijke bepalingen na te streven en te verwezenlijken. Uit de voorgeschiedenis [11] en de aanhef van verordening nr. 543/69 blijkt dat de met deze verordening nagestreefde doeleinden zowel van sociale aard zijn (harmonisering en verbetering van de arbeidsvoorwaarden, harmonisering van de beperkingen van de arbeidsduur, verbetering van de verkeersveiligheid) als van economische aard zijn (harmonisering van de concurrentievoorwaarden in de sector van het wegtransport; verhoging van de kosten in deze sector vis-à-vis de sector spoorvervoer). „Afschrikkend" en „proportioneel" betekenen dat de sancties voldoende maar niet onevenredig streng moeten zijn gelet op de nagestreefde doelstellingen. Ten *tweede* moeten de Lid-Staten overtredingen van bepalingen van communautair recht op dezelfde wijze straffen als de overtredingen van nationale regels van een zelfde aard en belang. [12]

Laten we de Deense bestraffingstechniek even bekijken in het licht van deze randvoorwaarden. Wat de *tweede* randvoorwaarde betreft kan ik kort zijn. Het staat buiten kijf dat de in de Deense wet op de overtreding van de verordening gestelde straffen overeenkomen met de sancties op overtredingen van nationale regels van een zelfde aard en belang. [13] Wat nu de *eerste* randvoorwaarde betreft: het valt niet te ontkennen dat een als het ware „automatische" strafrechtelijke aansprakelijkheid van een werkgever in geval van overtreding van een regel van gemeenschapsrecht door een van zijn werknemers, een afschrikkende maatregel is en daarenboven een doeltreffende stimulans vormt voor deze werkgever om de naleving van de bepalingen betreffende rij- en rusttijden door zijn werknemers doorlopend na te gaan en een actief beleid te voeren ter preventie van overtredingen. Zulks wordt overigens ook niet door Hansen betwist. Verder zal blijken, bij de bespreking van Hansens tweede argument (hierna, nr. 10), dat de voorziene techniek, zoals hij wordt toegepast, in mijn ogen althans, evenmin disproportioneel blijkt te zijn.

Hansens betoog betreft echter niet zozeer voormelde randvoorwaarden maar gaat er, zoals gezegd, van uit dat de Deense wetgeving de door verordening nr. 543/69 toegekende opdracht te buiten is gegaan en dat zij tot distorsies leidt tussen vervoersondernemingen uit verschillende Lid-Staten. Zijn argumenten overtuigen me evenwel niet.

9. Wat betreft Hansens *eerste argument* zie ik niet hoe de Deense bestraffingstechniek de (met referentie naar de verordening bepaalde) grenzen van de op de werkgever rustende verplichtingen zou zijn te buiten gegaan. Deze techniek is erop gericht verkapte nalatigheid te sanctioneren bij een werkgever, die i) de nodige maatregelen dient te treffen om zijn werknemers in staat te stellen de regels inzake rij- en rusttijden

10 — Zie het arrest van 21 september 1989, zaak 68/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1988, blz. 2965, r. o. 24, en de arresten van 10 april 1984 in zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jurispr. 1984, blz. 1891, r. o. 15, en in zaak 79/83, Harz, Jurispr. 1984, blz. 1921, i. h. b. r. o. 21-28.

11 — Onder meer uitgebreid geschetst door A. Butt Philip, A.: „The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachographs in the Road Transport Sector", in *Making European Policies Work* (H. Siedentopf en J. Ziller, red.), Londen, 1988, blz. 88 e. v.

12 — Zie het arrest in zaak 68/88, reeds aangehaald in noot 10, r. o. 24.

13 — De vertegenwoordiger van de Deense regering heeft erop gewezen dat het systeem van objectieve penale aansprakelijkheid ook wordt gebruikt in de wetgeving ter bescherming van het arbeidsmilieu. Naar blijkt uit bij het Hof beschikbare documentatie kunnen ook andere toepassingsgevallen worden aangehaald, zoals b. v. de wetgeving ter bescherming van het milieu, de wetgeving inzake kerncentrales, en de douanewetgeving.

te genieten (cfr. het Cagnon en Taquet-arrest), en ii) daadwerkelijke controle dient uit te oefenen op de naleving van de bepalingen van de verordening: de door Titel VII van de verordening voorziene controlemiddelen zijn immers, zo komt het mij voor, niet alleen bestemd om controle van overheidswege, maar evengoed om preventieve controle door de werkgever mogelijk te maken.[14] De Deense bestraffingstechniek breidt de reikwijdte van voornoemde verplichtingen niet uit, maar bevat enkel een strenge(re) sanctionering ervan, door de werkgever automatisch te straffen telkens wanneer een van zijn werknemers bedoelde regels met voeten treedt.

Hansen lijkt te beweren dat de werkgever door de verordening enkel een inspanningsverplichting werd opgelegd[15], en dat deze inspanningsverplichting door de Deense bestraffingstechniek de facto wordt omgevormd in een resultaatsverbintenis. Ook al mocht dit zo zijn, dan is dit uitsluitend het gevolg van de toegepaste bestraffingstechniek. Welnu, in dit opzicht beschikt de nationale wetgever over een beoordelingsvrijheid: in het reeds aangehaalde Amsterdam Bulb-arrest[16] heeft het Hof immers gesteld dat wanneer de Lid-Staten in uitvoering van artikel 5 van het Verdrag maatregelen treffen om de nakoming van regels van communautair recht te verzekeren, zij

„bij ontbreken in de gemeenschapsregels van een bepaling welke bepaalde sancties stelt op de overtreding dier regels door particulieren, ... bevoegd zijn die sancties te voorzien, welke hun geëigend voorkomen" (r. o. 33).

Overigens, zelfs indien de door een Lid-Staat gegeven uitvoering tot een uitbreiding van de eigenlijke verplichtingen van de werkgever zou leiden, dan is zulks nog niet noodzakelijk onverenigbaar met de tachograaf-verordening. Dit blijkt uit artikel 13 van de verordening waarin zulks uitdrukkelijk wordt toegelaten voor wat betreft de verplichtingen van de werknemers. Reeds op grond dáárvan is het de Lid-Staten mijns inziens toegestaan — ter verwezenlijking van de doelstellingen van de verordening — de (in de verordening niet expliciet opgenomen, maar in het Cagnon en Taquet-arrest nader omschreven) plichten van de werkgevers uit te breiden.

10. Zoals reeds aangegeven voert Hansen in zijn *tweede argument* aan dat de toepassing van een systeem van objectieve penale aansprakelijkheid leidt tot distorsies in de mededingingsvoorwaarden tussen de Lid-Staten. Dat de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden één van de voornaamste doelstellingen was van verordening nr. 543/69, is zeker juist. Met de keuze voor de vorm van een verordening werd beoogd, de in de transportsector werkzame individuen en ondernemingen een aantal rechtstreeks toepasselijke en gedetailleerde verplichtingen op te leggen, zodat een meerstemmig optreden van de nationale wetgevers zou worden voorkomen.[17] Deze doelstelling van maximale harmonisatie moge waargemaakt zijn voor wat betreft de toepasselijke (gedrags-)regels, zij faalde voor wat betreft de controle en sanctionering van deze regels. Ondanks aandringen van de Commissie werden nooit uniforme

14 — Beide verplichtingen zijn thans uitdrukkelijk opgenomen in de nieuwe versie van de tachograaf-verordening (zie hiervoor, nr. 3). De conclusies waartoe mijn onderzoek zal leiden gelden dus evenzeer voor de huidige versie van deze verordening.

15 — De draagwijdte van zijn verplichtingen leidt Hansen af uit het hiervoor (nr. 3) aangehaalde artikel 15 van de tachograaf-verordening van 1985. Hij meent dat deze verordening slechts verduidelijkt wat tevoren al in verordening (EEG) nr. 543/69 blijkens het Cagnon en Taquet-arrest was vervat.

16 — Hiervoor aangehaald in noot 9.

17 — A. Butt Philip, *l. c.*, op blz. 90.

regels op dit gebied vastgesteld, en dit naar verluidt als gevolg van het uitdrukkelijk verzet van de Lid-Staten tegen het uit handen geven van hun bevoegdheid op strafrechtelijk vlak.[18] Deze situatie heeft onvermijdelijk tot gevolg dat de controle en bestraffing van de regels van de verordening van Lid-Staat tot Lid-Staat zullen verschillen.

Weliswaar verleent het uitblijven van een harmonisatie van de regels inzake controle en bestraffing de Lid-Staten geen vrijbrief. Zoals hiervoor aangestipt legt artikel 5 van het Verdrag beperkingen op aan hun keuze voor een bepaalde bestraffingstechniek, die onder meer berusten op de doelstellingen van de verordening, waaronder de doelstelling distorsies in de mededingingsvoorwaarden op de gemeenschappelijke markt te vermijden.[19] Anders dan Hansen ben ik evenwel de mening toegedaan — maar de uiteindelijke beoordeling daarvan komt natuurlijk aan de verwijzende rechter toe — dat van een dergelijke vervalsing bij een systeem als het Deense geen sprake is. Uit een recente vergelijkende studie met betrekking tot sanctionering van de regels van de tachograaf-verordening in de Lid-Staten blijkt dat Denemarken geen straffen oplegt die merkelijk hoger of lager zijn dan die in de andere Lid-Staten.[20] Op de terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van de Deense regering aangegeven dat normalerwijze een boete van ongeveer 1 000 DKR (aan de huidige omrekeningskoers ongeveer 124 ecu) per overtreding wordt opgelegd, en dat in de praktijk de boetes slechts sterk worden opgedreven in geval van meermaals herhaalde overtredingen. Evenmin wijkt de frequentie van de controle en het vervolgingsbeleid op de naleving in Denemarken merkelijk af van deze in de andere Lid-Staten.[21] Ook al lijkt, althans voor wat betreft de sanctionering van de regels van de tachograaf-verordening, Denemarken het enige land te zijn dat de techniek van objectieve penale aansprakelijkheid gebruikt, deze techniek leidt in economisch opzicht niet tot een verschillend resultaat ten opzichte van het (meer verbreide) systeem van burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever voor de aan de werknemer opgelegde boetes. In die omstandigheden is mijns inziens van een distorsie van de concurrentievoorwaarden geen sprake.

„Nulla poena sine culpa": het vraagstuk van de grondrechten

11. Ook al brengt het voorgaande mij tot het besluit dat een systeem van objectieve penale aansprakelijkheid, zoals hiervoor beschreven, de regels van verordening nr. 543/69 op doeltreffende wijze sanctioneert, toch is daarmee mijn onderzoek nog niet beëindigd. Tijdens de terechtzitting is er in een vraag van het Hof reeds op gealludeerd: komt een systeem dat toelaat om iemand zonder enig bewijs van schuld of nalatigheid strafrechtelijk te veroordelen, niet in conflict met het beginsel „nulla poena sine culpa"?

De vertegenwoordiger van de Deense regering heeft ter terechtzitting verklaard dat de invoering van objectieve penale aansprakelijkheid in Denemarken op dit punt niet tot constitutionele bezwaren heeft geleid. Het gaat hier evenwel niet om een intern Deens probleem (waarvoor het Hof onbevoegd is), daar de litigieuze Deense bepaling werd ingevoerd *in uitvoering van* een communau-

18 — A. Butt Philip, *l. c.*, op blz. 105.

19 — In de aanhef van de Resolutie (EEG) 85/C 348/01 van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten in het kader van de Raad bijeen van 20 december 1985, PB 1985, C 348, blz. 1, wordt trouwens nadrukkelijk gesteld „dat het nodig is de *homogene* en doeltreffende toepassing van de desbetreffende verordeningen door de Lid-Staten te waarborgen, in het bijzonder om distorsies in de concurrentieverhoudingen tussen vervoersondernemingen te vermijden" (zie de laatste considerans van de aanhef; cursivering toegevoegd). Deze resolutie werd terzelfder tijd als verordening (EEG) 3820/85 goedgekeurd.

20 — Zie de tabel in A. Butt Philip, *l. c.*, op blz. 103 en 104.

21 — Ibidem.

tair rechtsvoorschrift, met name artikel 18 van verordening nr. 543/69. Aangezien de Lid-Staten bij de uitvoering van gemeenschapsrecht gehouden zijn de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht (en meer bepaald de grondrechten van de justitiabelen) te eerbiedigen, moet de nationale uitvoeringswetgeving ook op dit punt door de nationale rechter aan het gemeenschapsrecht worden getoetst.[22] *In concreto* luidt de vraag of verordening nr. 543/69, in het licht van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht, de Lid-Staten toelaat om de overtreding van de regels van de verordening te sanctioneren met behulp van een systeem van objectieve penale aansprakelijkheid. Gelet op recente rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens en omwille van het fundamentele belang van de eerbiediging van de grondrechten in de communautaire rechtsorde, wil ik deze vraag, ter vervollediging van het aan de verwijzende rechter gegeven antwoord, nog even kort behandelen. Ook onder de huidige versie van de tachograaf-verordening blijft het probleem overigens bestaan.

12. Op de terechtzitting is in antwoord op vragen van het Hof verduidelijkt dat de werkgever onder het Deense stelsel op geen enkele wijze aan bestraffing kan ontsnappen wanneer eenmaal vaststaat dat een van zijn werknemers de regels van de verordening heeft overtreden, en de reis hoofdzakelijk in het voordeel van de werkgever plaatsvond. Bewijs van enige schuld (opzet of nalatigheid) in zijnen hoofde is overbodig: uit het enkele feit van de overtreding van zijn werknemer wordt als het ware een onweerlegbaar vermoeden (m. a. w. een juridische fictie) afgeleid dat hij nalatig is geweest inzake het uitoefenen van toezicht op zijn werknemers en/of het voeren van een actief preventiebeleid. Hoe verhoudt een dergelijk systeem zich tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder de grondrechten? Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof[23] zal ik nagaan of het in overeenstemming kan worden geacht met de constitutionele tradities die aan de Lid-Staten gemeen zijn en met de internationale wilsverklaringen inzake de bescherming van de rechten van de mens waaraan de Lid-Staten hebben medegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten, met bijzondere aandacht voor de in het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vervatte regelen.

Voorafgaandelijk wil ik eraan herinneren dat een wetgeving zoals de Deense onmiskenbaar sancties van *strafrechtelijke* aard omvat, dat wil zeggen van repressieve en dissuasieve aard, gericht op het bestraffen en het voorkomen van overtredingen.[24]

13. Bekijken we dan eerst de constitutionele regelen en praktijken van de Lid-Sta-

22 — Deze opvatting vindt steun in recente rechtspraak van Uw Hof. Zie het arrest van 30 september 1987, zaak 12/86, Demirel, Jurispr. 1987, blz. 3747, r. o. 28 waarin het Hof de toetsing aan artikel 8 EVRM weigert omdat de nationale regeling *niet* „diende... ter uitvoering van een communautair rechtsvoorschrift". Zie ook het arrest van 13 juli 1989, zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 19, waarin het Hof stelt dat de vereisten die voor een communautaire regeling voortvloeien uit het EVRM „eveneens de Lid-Staten binden wanneer zij deze communautaire regeling ten uitvoer leggen..." (eigen vertaling); zie ook de conclusie van advocaat-generaal F. G. Jacobs in laatstgenoemde zaak, die het vanzelfsprekend vindt dat de Lid-Staten „wanneer zij optreden op grond van bevoegdheden die hen krachtens het gemeenschapsrecht zijn toegekend, dezelfde beperkingen als de communautaire wetgever in acht moeten nemen" (eigen vertaling) (getypte versie, blz. 14). Voor verdere verwijzingen, zie Lenaerts, K.: *Le juge et la Constitution aux Etats-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, 1988, blz. 580 e. v.

23 — Zie b. v. het recente arrest van 21 september 1989, gevoegde zaken 46/87 en 227/88, Hoechst, Jurispr. 1989, blz. 2859, en het Wachauf-arrest, reeds aangehaald in noot 22, r. o. 18, met verwijzing naar het arrest van 13 december 1979, zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727.

24 — Vgl. de door het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaken *Öztürk*, arrest van 21 februari 1984, *Publications de la Cour européenne des droits de l'Homme*, reeks A, deel 73, en *Lutz*, arrest van 25 augustus 1987, ibidem, deel 123-A weerhouden criteria.

ten. Daaruit blijkt dat, hoewel de strafbaarheid in het algemeen afhangt van de voorwaarde dat het misdrijf op één of andere wijze kan worden toegerekend aan de verdachte („nulla poena sine *culpa*"), er in een aantal — vrij uitzonderlijke — gevallen toch van dit principe wordt afgeweken. Volgens de bij het Hof beschikbare documentatie zou in een viertal Lid-Staten worden aanvaard dat een werkgever of onderneming, op specifieke domeinen zoals de bescherming van het milieu, van het arbeidsmilieu en van de consument, strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor overtredingen die door zijn werknemers of aangestelden werden begaan en die uit zijn bedrijfsactiviteit voortvloeien, ook al kunnen deze overtredingen niet aan hem persoonlijk worden toegeschreven.[25] Als rechtvaardiging hiervoor wordt onder meer aanvaard de noodzaak, op een bepaald domein, van een doeltreffende bescherming van het algemeen belang, het vergemakkelijken van de bestraffing van een bepaalde reglementering (vooral in het geval van misdrijven waarvan de „ware" dader niet of moeilijk kan worden opgespoord), het stimuleren van een actief preventiebeleid, enzovoort.

In sommige andere Lid-Staten geldt, meestal op basis van dezelfde overwegingen, de praktijk om een werkgever of onderneming burgerlijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van boetes die worden opgelegd op grond van het gedrag van zijn werknemers of aangestelden. Hoewel het hier in formeel opzicht niet om een *strafrechtelijke* sanctie gaat (soms mede ingegeven door de omstandigheid dat de betrokken rechtsorde geen penale sanctionering van rechtspersonen aanvaardt), komt een dergelijk systeem inhoudelijk vrijwel op hetzelfde neer. Dit alles brengt mij tot het besluit dat uit de gemeenschappelijke constitutionele traditie van de Lid-Staten geen *absoluut* verbod is af te leiden op de invoering, onder bijzondere omstandigheden, van een systeem van objectieve penale aansprakelijkheid.

14. Eenzelfde genuanceerde benadering blijkt uit de interpretatie die door het Europees Hof voor de rechten van de mens (verder: „EHRM") is gegeven aan het tweede lid van artikel 6 van het EVRM. Volgens deze bepaling kan ieder die van een misdrijf wordt beschuldigd, slechts worden gestraft nadat zijn schuld overeenkomstig de wet is bewezen. Het EHRM heeft bevestigd dat, hoewel het EVRM geen principieel verbod inhoudt op het gebruik op strafrechtelijk gebied van vermoedens in rechte of in feite, de Lid-Staten op dit punt niettemin een zekere, „redelijke" grens niet mogen overschrijden: rekening moet worden gehouden met de ernst van de belangen die op het spel staan en met de eerbiediging van de rechten van de verdediging.[26] Deze toets komt overeen met de proportionaliteitsregel die in de rechtspraak van Uw Hof wordt gehanteerd inzake de eerbiediging van de grondrechten in het gemeenschapsrecht: beperkingen op deze rechten zijn mogelijk wanneer zij in verhouding staan met de erdoor nagestreefde oogmerken van algemeen belang, en niet leiden tot een aantasting van de inhoud van het recht zelf.[27] Zoals bekend wordt dezelfde proportionaliteitsregel trouwens sedert lang in de rechtspraak van Uw Hof gebruikt ter beoordeling van de door Lid-Staten ingestelde controle- en strafmaatregelen ten aanzien van een door de communautaire Verdragen gegarandeerde vrijheid. Ook daar geldt dat beperkingen toelaatbaar zijn wanneer zij niet ver-

25 — Deze wetgevingen begrijp ik als mede ingegeven door de overtuiging dat de werkgever een bijzondere verantwoordelijkheid draagt voor bepaalde gevaarzettende handelingen van personen die op zijn verzoek en in zijn (economisch) belang optreden.

26 — Zie de zaak Salabiaku, arrest van 7 oktober 1988, te publiceren in reeks A, deel 141-A, i. h. b. r. o. 28 van het arrest.

27 — Zie het Wachauf-arrest, reeds aangehaald in noot 22, r. o. 18.

der gaan dan strikt noodzakelijk is, de controle niet zodanig regelen dat een door het Verdrag beoogde vrijheid wordt uitgeschakeld, en een justitiabele geen straffen opleggen die zozeer onevenredig zijn aan de ernst van de overtreding, dat zij de bedoelde vrijheid gaan belemmeren. [28]

De door het EHRM in verband met artikel 6 van het EVRM gehanteerde proportionaliteitsregel laat derhalve zekere beperkingen toe op het beginsel „nulla poena sine culpa". Zo dit geldt (zoals het EHRM bevestigde) voor werkgevers/natuurlijke personen, geldt het des te meer voor werkgevers die rechtspersonen zijn (zoals in het bodemgeschil): rechtspersonen c. q. ondernemingen kunnen immers volgens de rechtspraak van Uw Hof de in het EVRM vervatte rechten niet automatisch en onverkort inroepen. [29]

15. Het komt mij voor dat een stelsel van objectieve penale aansprakelijkheid deze proportionaliteitstoets kan doorstaan, wanneer blijkt dat er belangrijke belangen mee worden nagestreefd, zoals het bevorderen van de veiligheid op de weg en de verbetering van de arbeidsvoorwaarden van werknemers, en bij de toepassing van de regeling geen buitenmate hoge straffen worden opgelegd. De met een dergelijke regeling veilig gestelde belangen zijn vaak van „algemene" aard, in die zin dat de overtreding van de regel niet noodzakelijk aan welbepaalde personen schade berokkent (wat in de praktijk de kans op vervolging en bestraffing sterk doet dalen), maar integendeel zelfs een economisch voordeel voor de werkgever kan meebrengen. In dergelijke omstandigheden kan het belang van een Lid-staat om die belangen zonder schuld- of toerekeningsvereiste strafrechtelijk te beschermen, opwegen tegen het principiële recht van de werkgever of onderneming om enkel gestraft te worden voor feiten die hem/haar persoonlijk kunnen worden toegerekend. Het komt uiteraard aan de verwijzende rechter toe om deze beoordeling ten aanzien van de betrokken Deense wetgeving te voltrekken.

Conclusie

16. Op grond van voorgaande overwegingen geef ik U in overweging de door het Vestre Landsret gestelde prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

28 — Zie de arresten van 11 november 1981, zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595, r. o. 27; van 7 juli 1976, zaak 118/75, Watson en Belmann, Jurispr. 1976, blz. 1185, r. o. 17-18; en van 17 december 1976, zaak 41/76, Donckerwolcke, Jurispr. 1976, blz. 1921, r. o. 32-38.

29 — Voor wat betreft artikel 6 van het EVRM, zie laatst de arresten van 18 oktober 1989, in de zaak 374/87, Orkem, Jurispr. 1989, blz. 3283, en in de zaak 27/88, Solvay, Jurispr. 1989, blz. 3355, resp. r. o. 30-31 en r. o. 27-28. Zie ook de conclusie van Advocaat-generaal Darmon in deze zaken, getypte versie, nrs. 135-137 en 145. Voor wat betreft artikel 8 van het EVRM, zie het arrest van 26 juni 1980, zaak 136/79, National Panasonic, Jurispr. 1980, blz. 2033, r. o. 19.

„Noch artikel 18 van verordening nr. 543/69 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, noch de algemene beginselen van gemeenschapsrecht verzetten zich tegen de invoering door een Lid-Staat van een stelsel van „objectieve penale aansprakelijkheid", krachtens hetwelk een werkgever wiens werknemer-bestuurder de artikelen 7, lid 2, en 11 van voornoemde verordening heeft overtreden, kan worden gestraft met een geldboete, ook al kan zulke overtreding niet aan de werkgever worden toegerekend wegens zijn opzet of nalatigheid, als blijkt dat het door de Lid-Staat nagestreefde belang om de doelstellingen van voornoemde verordening op dergelijke wijze te verwezenlijken, opweegt tegen het belang van de werkgever bij een vereiste van schuld als strafbaarheidsvoorwaarde."