FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 19. februar 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Ligesom sag C-326/88 [1] angår denne sag i det væsentlige medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser med hensyn til sanktioner for tilsidesættelse af fællesskabsretlige bestemmelser på området for landevejstransport.

Mens sag C-326/88 vedrørte fortolkningen af forordning (EØF) nr. 543/69 [2], drejer nærværende sag sig om denne forordnings afløser, nemlig forordning (EØF) nr. 3820/85 [3] (herefter benævnt »forordningen«). Hvad angår de nu foreliggende fortolkningsspørgsmål, indeholder den sidstnævnte forordning dog ingen væsentlige ændringer, hvilket medfører, at Domstolens dom af 10. juli 1990 i sag C-326/88 for en stor del er afgørende for besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål.

Sagens baggrund

2. Forordningens artikel 17, stk. 1, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at udstede de til gennemførelse af denne forordning nødvendige bestemmelser; disse gennemførelsesbestemmelse skal bl.a. omfatte de i tilfælde af overtrædelse gældende sanktioner. I Belgien er disse sanktioner ifølge forelæggelseskendelsen fastsat i lov af 18. februar 1969 [4], og de blev ved kongelig anordning af 13. maj 1987 [5] erklæret for gældende for overtrædelser af forordning (EØF) nr. 3820/85.

3. Den 26. oktober 1988 blev P. Vandevenne, som på det tidspunkt førte en lastmotorvogn for aktieselskabet »Wilms Transport«, underkastet en vejkontrol i Nederlandene. Under denne kontrol blev det fastslået, at han ikke havde overholdt de i artikel 6, 7 og 8 i forordning (EØF) nr. 3820/85, foreskrevne hvilepauser. I forelæggelseskendelsen nævnes det, at Vandevenne »ikke egentlig nægtede« denne konstatering.

Som følge af denne konstatering rejste den belgiske anklagemyndighed straffesag mod Vandevenne, i hvilken den forelæggende ret, Politierechtbank, Hasselt, skal dømme. Anklagemyndigheden rejste også tiltale mod Wilms og Mesotten, henholdsvis forretningsfører for og ansat i Wilms Transport, for at have undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at Vandevenne overholdt de i forordningens artikel 6, 7 og

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Som gav anledning til dommen af 10.7.1990, Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I / S, Sml. I, s. 2911.

2 — Rådets forordning af 25.3.1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport, EFT 1969 I, s. 158.

3 — Rådets forordning af 20.12.1985 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport, EFT L 370, s. 1.

4 — Lov om foranstaltninger til gennemførelse af de internationale konventioner og akter vedrørende transport ad landevej, pr. bane og ad sovejen (Moniteur belge af 4.4.1969).

5 — (Moniteur belge af 4.6.1987).

8 foreskrevne hviletider. Virksomheden Wilms Transport blev indstævnt som civilretligt ansvarlig for de bøder, som eventuelt måtte blive pålagt Wilms og Mesotten.

4. Det fremgår, at anklagemyndigheden har rejst tiltale mod Wilms og Mesotten for overtrædelse af forordningens artikel 15, der lyder således:

»1. Virksomheden skal tilrettelægge førernes arbejde på en sådan måde, at de er i stand til at overholde de pågældende bestemmelser i denne forordning og i forordning (EØF) nr. 3821/85.

2. Virksomheden skal regelmæssigt kontrollere, om de to forordninger er blevet overholdt. Konstateres der overtrædelser, skal virksomheden træffe de nødvendige foranstaltninger til at forhindre gentagelse.«

Under sagens behandling for Politierechtbank udspandt der sig en diskussion om subsumptionen af de faktiske omstændigheder, som Wilms og Mesotten tiltales for. I denne forbindelse har den forelæggende ret fundet det hensigtsmæssigt at forelægge Domstolen tre spørgsmål.

Begrebet »virksomhed«

5. For det første finder den forelæggende ret det tvivlsomt, hvad der er den rette betydning af ordet »virksomhed« i den førnævnte artikel 15 i forordning (EØF) nr. 3820/85.

Med hensyn til afgrænsningen af begrebet »virksomhed« i almindelighed har Kommissionen og den tyske regering henvist til den definition, som Domstolen i dommene Klöckner og Hoesch [6] og Mannesmann [7] har givet af virksomhed som en sammenfatning af en række personelle, materielle og immaterielle faktorer til en enhed, der er et selvstændigt retssubjekt, og med hvilket der varigt forfølges et bestemt økonomisk formål. En lignende definition er givet i en nyere meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af fusionsforordningen [8], hvori det udtales, at der ved »virksomhed« skal forstås »en struktur af menneskelige og materielle ressourcer, som på langsigtet basis forfølger et bestemt økonomisk mål« [9].

Ved at give begrebet »virksomhed« en definition, der støttes på Domstolens praksis, er Kommissionen og den tyske regering gået ud fra, at der her er tale om et fællesskabsretligt begreb, således at dets indhold ikke kan afhænge af de i de forskellige medlemsstater gængse definitioner. Jeg er enig heri. Jeg kan også tilslutte mig den foreslåede definition. Den blev ganske vist udarbejdet i forbindelse med EKSF-ordningen om udligning for skrot, henholdsvis i forbindelse

6 — Dom af 13.7.1962, forenede sager 17/61 og 20/61, Sml. 1954-1964, s. 331.

7 — Dom af 13.7.1962, sag 19/61, Sml. 1954-1964, s. 333.

8 — Meddelelse fra Kommissionen om begreberne sammenslutning og samarbejde i Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21.12.1989 om kontrol med virksomhedssammenslutninger (EFT 1990 C 203, s. 10).

9 — Se meddelelsens punkt 8.

med anvendelsen af konkurrencereglerne på joint ventures, men der er efter min mening ingen vanskeligheder ved også at bruge denne (generelle) definition inden for rammerne af den foreliggende forordning. Det fremgår umiddelbart deraf, at virksomhedens retlige form (enmandsfirma, selskab eller en fond) ikke er af betydning.

6. Det drejer sig imidlertid om at sætte denne generelt formulerede definition i forbindelse med den særlige rolle, som begrebet virksomhed har inden for den nu foreliggende forordning, nærmere bestemt forordningens artikel 15. Den sidstnævnte bestemmelse har til formål at sikre, at en førers arbejdsgiver muliggør og fremmer førerens overholdelse af forordningens bestemmelser. Dette har Domstolen fastslået i dommen Cagnon og Taquet fra 1975 [10]. Deri fastslog Domstolen, at forordning (EØF) nr. 543/69, forløberen for forordning (EØF) nr. 3820/85, pålægger »den arbejdsgiver, der udøver virksomhed med landevejstransport« pligt til at træffe de fornødne foranstaltninger til, at medlemmerne af det medfølgende personale kan få mulighed for at tage den påbudte daglige hviletid [11]. I forordningens artikel 15 (der, som Kommissionen bemærker, »kodificerer« afgørelsen i Cagnon og Taquet-sagen), tales der ikke om »den arbejdsgiver, der udøver virksomhed med landevejstransport«, men der anvendes det videre begreb »virksomhed«. Der er her tale om mere end blot en forskel i ordvalg. Begrebet »virksomhed« i artikel 15 sigter efter min opfattelse til enhver (fysisk eller juridisk) person, som fungerer som førerens ordregiver, hvad enten han nu er dennes arbejdsgiver i den arbejdsretlige betydning af ordet eller ej. I samme retning peger Dufour-dommen fra 1977 [12].

10 — Dom af 18.2.1975, sag 69/74, Sml. s. 171.

11 — Se dommens præmis 10.

12 — Dom af 15.12.1977, sag 76/77, Sml. s. 2485.

Heri fastslog Domstolen, at den »virksomhed«, som forordning (EØF) nr. 543/69 pålægger en række forpligtelser [13], er transportvirksomheden og ikke den virksomhed (som udlejer midlertidig arbejdskraft), som stiller personale til rådighed for transportvirksomheden (skønt den sidstnævnte alt efter gældende national ret kan anses for personalets »arbejdsgiver«). Domstolen anlagde nemlig den betragtning, at det er transportvirksomheden, som afgør, hvilket køretøj der skal føres, hvilken rute som skal følges og dennes længde samt køre- og hviletiderne [14], som altså med andre ord, således forstår jeg det, har kompetencen til og således ansvaret for at sikre, at de ved forordning (EØF) nr. 543/69 pålagte forpligtelser overholdes [15].

Jeg kommer derfor til det resultat, at adressaten for de i artikel 15 opregnede forpligtelser er den virksomhed, som udøver transportvirksomhed, fordi den har kompetencen til at tilrettelægge og kontrollere personalets arbejde. Arten af retsforholdet mellem denne virksomhed og personalet spiller herved ingen rolle: Det gør ingen forskel, om transportvirksomheden drives med egne arbejdstagere eller med personale, som stilles til rådighed af en virksomhed, der udlejer midlertidig arbejdskraft, eller med selvstændigt personale, som dog arbejder med transportvirksomhedens materiel (eller endog med eget materiel) efter transportvirksomhedens anvisninger.

13 — I Dufour-sagen drejede det sig om den ved artikel 14 i forordning (EØF) nr. 543/69 pålagte forpligtelse til at udlevere en »personlig kontrolbog« (forløberen for de nuværende diagramark) til personalet.

14 — Se præmis 15 i Dufour-dommen.

15 — Dette er dog, som Domstolen præciserede i Dufour-dommen, ikke til hinder for, at den særlige dér omhandlede forpligtelse til at udlevere den »personlige kontrolbog« undtagelsesvis alligevel kan påhvile den virksomhed, som udlejer midlertidig arbejdskraft, når den nationale lovgivning udtrykkeligt bestemmer dette (se dommens præmis 16).

Obligatorisk strafansvar for juridiske personer?

7. Skønt artikel 15 som sagt pålægger »virksomheden« en række forpligtelser, og anklagemyndigheden er af den opfattelse, at der her er tale om en manglende opfyldelse af disse forpligtelser, blev der ikke rejst straffesag mod virksomheden Wilms Transport, men mod Wilms og Mesotten, som henholdsvis er forretningsfører og ansat i den pågældende virksomhed. Dette er i overensstemmelse med den i Belgien gældende doktrin corpora delinquere non possunt. Ifølge denne doktrin kan en juridisk person ikke selv pålægges straf; strafbare handlinger, som må tilregnes en juridisk person, kan kun forfølges over for de fysiske personer, som med hensyn til disse handlinger bærer det egentlige ansvar for virksomhedens handlinger. I forbindelse hermed ønsker den forelæggende ret oplyst, om forordningen har til formål at indføre princippet om strafansvar for juridiske personer i medlemsstaternes nationale ret, med andre ord om den pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til altid at pålægge »virksomheden«, også selv om denne er en juridisk person, de sanktioner, der pålægges i henhold til forordningens artikel 17.

8. Jeg er enig med Det Forenede Kongerige og den italienske regering i, at svaret på dette spørgsmål i sagen for en stor del blev givet i den allerede nævnte dom i sag C-326/88 [16]. Heri har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne med hensyn til sanktioner for overtrædelse af forordningens bestemmelser har et skøn, som ganske vist ifølge EØF-Traktatens artikel 5 skal opfylde to betingelser: For det første skal de drage omsorg for, at sanktionerne er effektive, har en afskrækkende virkning og står i rimeligt forhold til overtrædelsen [17]; For det andet skal medlemsstaterne straffe overtrædelser af fællesskabsretten på samme måde som overtrædelser af nationale regler af samme art og grovhed [18]. Fællesskabsretten stiller medlemsstaterne frit ved valget af midler til opnåelsen af disse mål. De kan vælge strafferetlige, administrative eller rent civilretlige sanktioner. De kan beslutte altid at pålægge »virksomheden« disse sanktioner eller i visse tilfælde anvende dem over for de ledere af eller ansatte i virksomheden, som med hensyn til den konkrete overtrædelse bærer det egentlige ansvar for den pågældende virksomheds aktivitet. Så længe en national sanktionsordning opfylder disse betingelser, pålægger forordningens artikel 17 og EØF-Traktatens artikel 5 således ikke medlemsstaterne nogen forpligtelse til at gøre juridiske personer, som en overtrædelse af de i forordningens artikel 15 nævnte forpligtelser kan tilregnes, strafferetligt ansvarlige herfor.

Omfanget af de i artikel 15 pålagte forpligtelser

9. Den forelæggende ret ønsker endelig at vide, om de ved artikel 15 pålagte forpligtelser er forpligtelser til at anvende bestemte midler eller forpligtelser til at nå et bestemt resultat. Med udtrykket »resultatforpligtelse« menes, at en virksomhed kan pålægges sanktioner *alene af den grund*, at en fø-

16 — Nævnt ovenfor i fodnote 1.

17 — Se dommens præmis 17 med henvisning til dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965.

18 — Se dommens præmis 17 og 18.

rer har overtrådt en af forordningens bestemmelser, med andre ord, uden at det er nødvendigt at bevise, at virksomheden har udvist forsæt eller uagtsomhed. En sådan fortolkning af artikel 15 vil i medlemsstater, der har valgt en strafferetlig sanktion for overtrædelser af de i artikel 15 nævnte forpligtelser, føre til en ordning med objektivt strafansvar for en virksomhed.

De for Domstolen afgivne indlæg er samstemmende på det punkt: Artikel 15 har ikke til formål at pålægge en virksomhed en så vidtgående forpligtelse. Jeg er enig i dette. Artikel 15, stk. 1, pålægger en virksomhed forpligtelse til at tilrettelægge førernes arbejde på en sådan måde, at disse *er i stand til* at overholde bestemmelserne i denne forordning og i forordning (EØF) nr. 3821/85. Ifølge stk. 2 skal virksomhederne regelmæssigt *kontrollere*, om de to forordninger overholdes; hvis der konstateres overtrædelser, skal der *træffes de nødvendige foranstaltninger* til at forhindre gentagelse. Ordlyden af disse bestemmelser viser, at der her er tale om en forpligtelse til at gøre alt for at forhindre, at førerne overtræder bestemmelserne (med andre ord om en forpligtelse til at anvende bestemte midler), og ikke om en forpligtelse, som virksomheden allerede anses for at have tilsidesat, så snart det konstateres, at en fører har overtrådt en bestemmelse i forordningen.

10. I denne forbindelse må man imidlertid holde sig forskellen for øje mellem på den ene side den på fællesskabsplan pålagte forpligtelse og på den anden side medlemsstaternes kompetence til at fastsætte sanktioner for at sikre, at forpligtelsen overholdes. Denne sondring er væsentlig, fordi den kompetence, som medlemsstaterne har ved valg af bevismidler og sanktioner, kan have en ikke ubetydelig indflydelse på den måde, hvorpå opfyldelse af de ved forordningen pålagte forpligtelser konkret kan gennemtvinges.

I dommen i sag C-326/88 [19] blev det således gjort klart, at en i Danmark gældende ordning med »objektivt strafansvar« (hvorefter en arbejdsgiver for en fører, som overtræder bestemmelserne om køre- og hviletider, kan pålægges en bøde) ikke *i sig selv* har udvidet anvendelsesområdet for (forløberen for) forordning (EØF) nr. 3820/85, og at en sådan straffeteknik ikke er uforenelig med forordningens artikel 15 [20] eller generelle fællesskabsretlige principper [21]. Det siger sig selv, at et sådant, så at sige »automatisk« strafansvar for arbejdsgiveren er en effektiv tilskyndelse for ham til løbende at kontrollere, at hans ansatte overholder forordningens bestemmelser, og at føre en aktiv politik til forhindring af overtrædelser. I en række andre medlemsstater kan der derimod kun pålægges strafferetlige, administrative eller endog civilretlige sanktioner på betingelse af, at der mindst har været tale om uagtsomhed, og/eller at overtrædelsen kan tilregnes den person, der straffes. Valget af sådanne straffemåder tilkommer medlemsstaterne på grund af den kompetence, som de har med hensyn til sanktioner for overtrædelse af forordningen. Det er bestemt ikke utænkeligt, at sådanne forskelle mellem de nationale sanktionsmåder for overtrædelse af de ved artikel 15 pålagte forpligtelser i praksis vil føre til, at disse forpligtelser efterleves og gennemtvinges i forskelligt omfang. Dette er imidlertid en uundgåelig følge af den manglende harmonisering på fællesskabsplan af de sanktioner, der skal pålægges for overtrædelse af forordningen.

19 — Nævnt ovenfor i fodnote 1.
20 — Se dommens præmis 9-12.
21 — Se dommens præmis 13-19.

Konklusion

11. På grundlag af de foregående betragtninger foreslår jeg at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Politierechtbank, Hasselt, således:

»1) Begrebet 'virksomhed' i artikel 15 i forordning (EØF) nr. 3820/85 sigter til et selvstændigt retssubjekt, uanset dettes retlige form, som ved hjælp af menneskelige og materielle ressourcer varigt udøver en af forordningen omfattet transportvirksomhed, og som har retten til at tilrettelægge og kontrollere førernes og det medfølgende personales arbejde, uanset arten af det retsforhold, der består mellem virksomheden og førerne, henholdsvis det medfølgende personale.

2) Hverken artikel 17 i forordning (EØF) nr. 3820/85 eller EØF-Traktatens artikel 5 kræver, at en juridisk person, som skal overholde de i artikel 15 i forordning (EØF) nr. 3820/85 nævnte forpligtelser, selv bliver gjort strafferetligt ansvarlig for den manglende overholdelse af disse forpligtelser.

3) Forordning (EØF) nr. 3820/85 hverken kræver eller forhindrer, at medlemsstaterne for at sikre overholdelse af de forpligtelser, som er pålagt virksomheden ved denne forordnings artikel 15, indfører en ordning med objektivt strafansvar.«