CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL W. VAN GERVEN van 19 februari 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Net als zaak C-326/88 [1] betreft deze zaak in wezen de rechten en verplichtingen van de Lid-Staten voor wat betreft de sanctionering van voorschriften van communautair recht op het gebied van het wegvervoer.

Terwijl zaak C-326/88 de interpretatie van verordening (EEG) nr. 543/69 [2] betrof, gaat het in voorliggende zaak om de opvolger van die verordening, met name verordening (EEG) nr. 3820/85 [3] (hierna: de verordening). Voor wat betreft de thans voorliggende uitleggingsvragen bevat laatstgenoemde verordening evenwel geen wijzigingen van belang, wat meebrengt dat Uw arrest van 10 juli 1990 in de zaak C-326/88 grotendeels bepalend is voor de beantwoording van de prejudiciële vragen.

Achtergrond

2. Artikel 17, eerste lid, van de verordening legt de Lid-Staten de verplichting op om bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze verordening; die uitvoeringsregelen moeten onder meer betrekking hebben op de bij overtredingen toepasselijke sancties. In België zijn deze sancties blijkens het verwijzingsvonnis vervat in de wet van 18 februari 1969 [4], en werden zij door het koninklijk besluit van 13 mei 1987 [5] van toepassing verklaard op de overtredingen van verordening nr. 3820/85.

3. Op 26 oktober 1988 werd P. Vandevenne, die op dat moment een vrachtwagen van de naamloze vennootschap „Wilms Transport" bestuurde, in Nederland aan een wegcontrole onderworpen. Tijdens die controle werd vastgesteld dat hij de door de artikelen 6, 7 en 8 van de verordening nr. 3820/85 opgelegde rustpauzes niet had gerespecteerd. In het verwijzende vonnis wordt vermeld dat Vandevenne deze vaststelling „niet ernstig betwistte".

Als gevolg van deze vaststelling werd door het Belgische openbaar ministerie tegen Vandevenne een strafvervolging aangespannen waarover de verwijzende instantie, de Politierechtbank te Hasselt, te oordelen heeft. Het openbaar ministerie vervolgde ook M. Wilms en J. Mesotten, respectievelijk gedelegeerd bestuurder en bediende van Wilms Transport, omdat zij nagelaten zouden hebben de nodige maatregelen te hebben getroffen ten einde de door de artike-

* Oorspronkelijke taal: Nederlands.

1 — Arrest van 10 juli 1990, Hansen, Jurispr. 1990, blz. I-2911.

2 — 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).

3 — 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).

4 — Wet betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake het vervoer over de weg, de spoorweg en de waterweg, verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 4.4.1969.

5 — Verschenen in het *Belgisch Staatsblad* van 4.6.1987.

len 6, 7 en 8 van de verordening opgelegde rusttijden te doen eerbiedigen door Vandevenne. De onderneming Wilms Transport werd gedagvaard als burgerlijk aansprakelijke partij voor de eventueel tegen Wilms en Mesotten uit te spreken geldboetes.

4. Klaarblijkelijk legt het openbaar ministerie Wilms en Mesotten een overtreding van artikel 15 van de verordening ten laste, dat luidt als volgt:

„1. De onderneming organiseert het werk van bestuurders zodanig dat deze de desbetreffende bepalingen van deze verordening en van de Verordening (EEG) nr. 3821/85 kunnen naleven.

2. De onderneming gaat op gezette tijden na of deze twee verordeningen zijn nageleefd. Wanneer overtredingen worden geconstateerd, neemt de onderneming de nodige maatregelen om herhaling daarvan te voorkomen."

In de loop van de procedure voor de Politierechtbank ontspon zich een discussie over de kwalificatie van de feiten die Wilms en Mesotten ten laste worden gelegd. In dat verband heeft de verwijzende rechter het nuttig geoordeeld U een drietal vragen voor te leggen.

Het begrip „onderneming"

5. Op de eerste plaats vraagt de verwijzende rechter zich af welke de juiste betekenis is van het woord „onderneming" in het hiervoor aangehaalde artikel 15 van verordening nr. 3820/85.

Voor wat betreft de omschrijving van het begrip „onderneming" in het algemeen verwijzen de Commissie en de Duitse regering naar de door het Hof in de arresten Klöckner-Werke en Hoesch [6] en Mannesmann [7] gegeven definitie van onderneming als een, tot een zelfstandig rechtssubject behorend geheel van persoonlijke, materiële en immateriële factoren, waarmee op duurzame wijze een bepaald economisch doel wordt nagestreefd. Een zeer gelijkaardige definitie werd gegeven in een recente mededeling van de Commissie in verband met de toepassing van de concentratiecontroleverordening [8], waarin gesteld wordt dat onder „onderneming" moet worden verstaan „een georganiseerde vereniging van menselijk en materieel potentieel, ten einde duurzaam een bepaald economisch doel na te streven". [9]

Door aan het begrip „onderneming" een op de rechtspraak van het Hof gesteunde definitie te geven gaan de Commissie en de Duitse regering ervan uit dat het hier om een begrip van communautair recht gaat, zodat de inhoud ervan niet kan afhangen van de in de onderscheidene Lid-Staten gangbare definities. Ik ben het daarmee eens. Ook met de voorgestelde definitie kan ik instemmen. Ze werd weliswaar uitgewerkt in verband met het EGKS-stelsel van de vereveningsinstelling voor schroot, respectievelijk in verband met de toepassing

6 — Arrest van 13 juli 1962, gevoegde zaken 17/61 en 20/61, Jurispr. 1962, blz. 645, in het bijzonder op blz. 675.

7 — Arrest van 13 juli 1962, zaak 19/61, Jurispr. 1962, blz. 705, in het bijzonder op blz. 734.

8 — Mededeling inzake verrichtingen met het karakter van een concentratie of samenwerking in de zin van verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB 1990, C 203, blz. 10).

9 — Zie nr. 8 van de mededeling.

van de mededingingsregels op gemeenschappelijke ondernemingen, maar er lijkt me geen bezwaar te bestaan om deze (algemene) definitie ook in het kader van voorliggende verordening te gebruiken. Daaruit blijkt onmiddellijk dat de juridische vorm van de onderneming (eenmanszaak, vennootschap of stichting) niet van belang is.

6. Het komt er echter op aan deze algemeen geformuleerde definitie toe te spitsen op de specifieke rol van het begrip onderneming in de context van de thans voorliggende verordening en meer in het bijzonder van artikel 15 van die verordening. Deze laatste bepaling strekt ertoe te verzekeren dat de opdrachtgever van een bestuurder de naleving van de regels van de verordening door de bestuurder mogelijk maakt èn bevordert. Dit is door het Hof erkend in het arrest Cagnon en Taquet van 1975.[10] Daarin werd uitgemaakt dat verordening nr. 543/69, de voorloper van verordening nr. 3820/85, „de werkgever-vervoerondernemer" de plicht oplegt de nodige maatregelen te nemen om de bemanningsleden in staat te stellen de door de verordening voorgeschreven dagelijkse rusttijd te genieten.[11] Artikel 15 van de verordening (dat, zoals de Commissie opmerkt, de uitspraak in Cagnon en Taquet „codificeert") heeft het niet over de „werkgever-vervoerondernemer", maar gebruikt het ruimere begrip „onderneming". Het gaat hier om meer dan enkel een verschil in woordkeuze. Het begrip „onderneming" in artikel 15 ziet mijns inziens op elke (fysieke of rechts)persoon die als opdrachtgever van de bestuurder fungeert, of hij nu diens werkgever is in de arbeidsrechtelijke betekenis van het woord of niet. In diezelfde richting wijst het arrest Dufour van 1977.[12] Daarin besliste het Hof dat de „onderneming" waaraan verordening nr. 543/69 een aantal verplichtingen oplegt[13], de vervoerondernemer is en niet de (uitzend)onderneming die de vervoerondernemer bemanningsleden ter beschikking stelt (hoewel deze laatste, naar gelang van het toepasselijke nationale recht, als de „werkgever" van de bemanningsleden kan worden beschouwd). Immers, zo overwoog het Hof, het is de vervoerondernemer die bepaalt met welk voertuig er wordt gereden, welke route moet worden gevolgd en afgelegd, alsook welke rij- en rusttijden er worden gemaakt[14], met andere woorden, zo leid ik daaruit af, die de bevoegdheid en dus de verantwoordelijkheid heeft om de naleving van de door verordening nr. 543/69 opgelegde verplichtingen te verzekeren.[15]

Ik kom derhalve tot het besluit dat de adressaat van de in artikel 15 opgesomde verplichtingen de onderneming is die de transportactiviteit uitoefent, omdat zij de bevoegdheid heeft het werk van de bemanningsleden te organiseren en te controleren. De aard van de rechtsverhouding tussen die onderneming en de bemanningsleden speelt daarbij geen rol: het maakt geen verschil uit of de vervoerondernemer opereert met eigen werknemers dan wel met bemanningsleden die door een uitzendbedrijf ter beschikking worden gesteld of nog met zelfstandig werkende bemanningsleden maar met materieel van de vervoerondernemer (of zelfs met eigen materieel) volgens de aanwijzingen van de vervoerondernemer.

10 — Arrest van 18 februari 1975, zaak 69/74, Jurispr. 1975, blz. 171.

11 — Zie r. o. 10 van het arrest.

12 — Arrest van 15 december 1977, zaak 76/77, Jurispr. 1977, blz. 2485.

13 — In de zaak Dufour ging het om de door artikel 14 van verordening nr. 543/69 opgelegde verplichting een „persoonlijk controleboekje" (de voorloper van de huidige tachograafschijf) aan de bemanning af te geven.

14 — Zie r. o. 15 van het arrest Dufour.

15 — Dit belet niet, zo preciseerde het Hof in het arrest Dufour, dat de specifieke daar aan de orde staande verplichting om de „persoonlijke controleboekjes" af te geven, bij uitzondering toch zou kunnen rusten op het uitzendbedrijf, wanneer de nationale wetgeving dat zo uitdrukkelijk bepaalt (zie r. o. 16 van het arrest).

Verplichte strafbaarheid van rechtspersonen?

7. Hoewel, zoals we hiervoor zagen, artikel 15 een aantal verplichtingen oplegt aan de „onderneming", en het openbaar ministerie van mening is dat in casu sprake is van een tekortkoming aan deze verplichtingen, werd de strafrechtelijke vervolging niet aangespannen tegen de onderneming Wilms Transport, maar wel tegen Wilms en Mesotten, respectievelijk gedelegeerd bestuurder en bediende van de bewuste onderneming. Dit is in overeenstemming met de in België geldende doctrine corpora delinquere non possunt. Volgens deze doctrine kan een rechtspersoon niet zelf strafrechtelijk worden gesanctioneerd; strafbare handelingen die zijn toe te schrijven aan een rechtspersoon, kunnen slechts worden vervolgd uit hoofde van de natuurlijke personen die voor wat betreft die handelingen de werkelijke verantwoordelijkheid dragen voor de ondernemingsactiviteit. In verband daarmee wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verordening ertoe strekt in het interne recht van de Lid-Staten het beginsel van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersonen in te voeren, met andere woorden of zij de Lid-Staten de verplichting oplegt de in uitvoering van artikel 17 van de verordening opgelegde sanctie steeds aan de „onderneming", ook al is dat een rechtspersoon, op te leggen.

8. Ik ben het eens met de regeringen van het Verenigd Koninkrijk en van Italië dat het antwoord op deze vraag in de zaak goeddeels gegeven werd in het reeds aangehaalde arrest in de zaak C-326/88. [16] Daarin heeft het Hof bevestigd dat de Lid-Staten voor wat betreft de sanctionering van de voorschriften van de verordening over een beoordelingsvrijheid beschikken, die weliswaar ingevolge artikel 5 van het EEG-Verdrag aan twee voorwaarden is gebonden: ten eerste dienen zij er over te waken dat de sancties doeltreffend, afschrikkend en proportioneel van aard zijn [17]; ten tweede moeten de Lid-Staten overtredingen van bepalingen van communautair recht op dezelfde wijze straffen als de overtredingen van nationale regels van eenzelfde aard en belang. [18] Voor het verwezenlijken van deze doelstellingen laat het gemeenschapsrecht de Lid-Staten vrij in hun keuze van middelen. Zij kunnen voor strafrechtelijke, administratieve of louter civielrechtelijke sancties kiezen. Zij kunnen beslissen deze sancties steeds op te leggen aan de „onderneming", dan wel in bepaalde gevallen aan de vertegenwoordigers of personeelsleden van de onderneming die ten aanzien van de concrete overtreding de werkelijke verantwoordelijkheid dragen voor de betrokken ondernemingsactiviteit. Zolang een nationale sanctieregeling aan voornoemde voorwaarden voldoet leggen artikel 17 van de verordening en artikel 5 van het EEG-Verdrag de Lid-Staten dus geenszins de verplichting op om rechtspersonen, waaraan een overtreding van de in artikel 15 van de verordening vervatte verplichtingen kan worden toegeschreven, daarvoor zelf strafrechtelijk aansprakelijk te stellen.

Draagwijdte van de door artikel 15 opgelegde verplichtingen

9. De verwijzende rechter vraagt zich ten slotte ook af of de door artikel 15 opgelegde verplichtingen inspannings- dan wel resultaatsverplichtingen zijn. Met de uitdrukking „resultaatsverplichting" wordt bedoeld dat een onderneming gesanctioneerd zou kunnen worden *om de enkele reden* dat een bestuurder een van de bepalingen van de verordening overtreedt, met andere

16 — Hiervoor aangehaald in voetnoot 1.

17 — Zie r. o. 17 van het arrest, met verwijzing naar het arrest van 21 september 1989, zaak 68/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1989, blz. 2965.

18 — Zie r. o. 17 en 18 van het arrest.

woorden zonder dat enige opzet of nalatigheid in hoofde van de onderneming zou hoeven te worden bewezen. Een dergelijke interpretatie van artikel 15 zou in Lid-Staten die hebben geopteerd voor een strafrechtelijke sanctionering van de in artikel 15 vervatte verplichtingen leiden tot een stelsel van objectieve penale verantwoordelijkheid van een onderneming.

De bij het Hof ingediende opmerkingen zijn op dit punt in eenklank: artikel 15 strekt er niet toe aan een onderneming een zo vergaande verplichting op te leggen. Ik ben het daarmee eens. Het eerste lid van artikel 15 legt een onderneming de verplichting op het werk van de bestuurders zodanig te organiseren dat deze de bepalingen van de verordening en van verordening nr. 3821/85 *kunnen* naleven. Krachtens lid 2 moeten ondernemingen op gezette tijden *nagaan* of de twee verordeningen worden nageleefd; wanneer daarbij overtredingen worden geconstateerd, moeten *de nodige maatregelen worden genomen* om herhaling daarvan te voorkomen. De bewoordingen van deze bepalingen wijzen erop dat het hier gaat om een verplichting alles in het werk te stellen ten einde overtredingen van de bestuurders te voorkomen (met andere woorden om een „inspanningsverplichting") en niet om een verplichting waarvan de niet-nakoming in hoofde van de onderneming vaststaat zodra een overtreding van een bepaling van de verordening wordt vastgesteld uit hoofde van een bestuurder.

10. In dit verband moet echter goed het onderscheid voor ogen worden gehouden tussen enerzijds de op communautair vlak opgelegde verplichting en anderzijds de bevoegdheid van de Lid-Staten om de naleving van die verplichting te sanctioneren. Deze dualiteit is van belang, omdat de bevoegdheid die aan de Lid-Staten toekomt voor wat betreft de keuze van bewijsmiddelen en sancties een niet onbelangrijke invloed kan hebben op de wijze waarop in concreto de naleving van de door de verordening opgelegde verplichtingen kan worden afgedwongen.

Zo werd in het arrest in zaak C-326/88 [19] uitgemaakt dat een in Denemarken toepasselijk stelsel van „objectieve penale verantwoordelijkheid" (krachtens hetwelk een boete kan worden opgelegd aan de werkgever van een bestuurder die de bepalingen inzake rij- en rusttijden overtreedt) niet *op zichzelf* het toepassingsgebied van de (voorloper van) verordening nr. 3820/85 uitbreidt, en dat dergelijke bestraffingstechniek niet onverenigbaar is met artikel 15 van de verordening [20], noch met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. [21] Het spreekt vanzelf dat een dergelijke, als het ware „automatische", strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de werkgever voor hem een doeltreffende stimulans vormt om de naleving van de bepalingen van de verordening door zijn werknemers doorlopend na te gaan en een actief beleid te voeren ter preventie van overtredingen. In een aantal andere Lid-Staten daarentegen kan een strafrechtelijke, administratieve of zelfs civielrechtelijke sanctie slechts worden opgelegd op voorwaarde dat er op zijn minst sprake is geweest van een nalatigheid en/of dat de overtreding kan worden toegeschreven aan de te straffen persoon. De keuze voor dergelijke bestraffingsmodaliteiten komt toe aan de Lid-Staten, omwille van de bevoegdheid waarover zij beschikken op het vlak van de sanctionering van de verordening. Het is beslist niet ondenkbaar dat dergelijke dispariteiten tussen de nationale wijzen van sanctionering van de door artikel 15 opgelegde verplichtingen in de praktijk zullen leiden tot een verschillende intensiteit van de naleving en de afdwingbaarheid van die verplichtingen. Dit is echter een onvermijdelijk gevolg van het ontbreken van een harmonisatie op communautair vlak van de bij overtreding van de verordening op te leggen sancties.

19 — Hiervoor aangehaald in voetnoot 1.

20 — Zie r. o. 9 tot en met 12 van het arrest.

21 — Zie r. o. 13 tot en met 19 van het arrest.

Conclusie

11. Op grond van voorgaande overwegingen stel ik voor de prejudiciële vragen van de Politierechtbank te Hasselt als volgt te beantwoorden:

„1) Het begrip ‚onderneming' in artikel 15 van verordening (EEG) nr. 3820/85 ziet op een zelfstandig rechtssubject, ongeacht de juridische vorm ervan, dat met inzet van menselijk en materieel potentieel op duurzame wijze een door de verordening geviseerde vervoeractiviteit uitoefent en dat de bevoegdheid heeft om het werk van de bestuurders en de bemanningsleden te organiseren en te controleren, ongeacht de aard van de tussen hem en de bestuurders respectievelijk bemanningsleden bestaande rechtsverhouding.

2) Noch artikel 17 van verordening (EEG) nr. 3820/85 noch artikel 5 van het EEG-Verdrag verlangen dat een rechtspersoon die de in artikel 15 van verordening (EEG) nr. 3820/85 genoemde verplichtingen dient na te leven, zelf strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de niet-naleving van die verplichtingen.

3) Verordening (EEG) nr. 3820/85 verlangt niet, maar belet evenmin, dat de Lid-Staten ter handhaving van de door artikel 15 van die verordening aan de onderneming opgelegde verplichtingen een stelsel van objectieve verantwoordelijkheid invoeren."