FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 5. februar 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

A — De faktiske omstændigheder

1. Belgiens Hof van cassatie's forelæggelse, som jeg skal behandle i dag, angår i og for sig kun en tilsyneladende mere teknisk forordning, nemlig forordning nr. 3820/85 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport [1], men berører dog ved nærmere eftersyn også generelt vigtige spørgsmål om forholdet mellem den afledte fællesskabsret og national ret.

2. De tilgrundliggende faktiske omstændigheder er ganske enkle. Den tiltalte i hovedsagen, en lastbilchauffør, blev tiltalt for at have overtrådt fællesskabsrettens bestemmelser om køre- og hviletider. Disse overtrædelser skal være begået den 3. og 4. november 1986. På dette tidspunkt gjaldt på dette område den førnævnte forordning nr. 3820/85, som ifølge artikel 18, stk. 1, og artikel 19 — bortset fra midlertidige undtagelser — den 29. september 1986 havde afløst forordning nr. 543/69 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport [2].

Begge forordninger, både forordning nr. 543/69 [3] som forordning nr. 3820/85 [4], bestemmer, at medlemsstaterne skal udstede bestemmelser, som bl.a. »skal omfatte de i tilfælde af overtrædelse gældende sanktioner«.

3. Strafsanktionerne ved overtrædelser af forordning nr. 543/69 var i Belgien fastsat i en kongelig anordning af 23. marts 1970 [5], hvori indholdet af de overtrædelser, som sanktionerne var knyttet til, generelt var beskrevet med ordene »en cas d'infraction aux dispositions du règlement précité« [6]. Denne kongelige anordning blev senere erstattet af den kongelige anordning af 13. maj 1987 [7]. Den sidstnævnte indeholdt bestemmelser vedrørende overtrædelser af forordning nr. 3820/85, som var identiske med den kongelige anordning af 23. marts 1970 [8]; den havde ikke tilbagevirkende gyldighed. Det fremgår af en sammenligning af disse datoer, at på tidspunktet for de angivelige overtrædelser (den 3. og 4. november 1986), da forordning nr. 3820/85 allerede havde erstattet forordning nr. 543/69, henviste de belgiske sanktionsbestemmelser efter deres ordlyd kun til den ophævede forordning nr. 543/69, men ikke til den nye forordning nr. 3820/85, som angiveligt skulle være overtrådt.

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets forordning af 20.12.1985, EFT L 370, s. 1.

2 — Rådets forordning af 25.3.1969, EFT 1969 I, s. 158.

3 — Artikel 18, stk. 1, andet afsnit.

4 — Artikel 17, stk. 1, andet afsnit.

5 — Moniteur belge af 1.4.1970, s. 3136; se heri artikel 3, stk. 1.

6 — Denne henvisning gælder forordning nr. 543/69.

7 — Moniteur belge af 4.6.1987, s. 8640; se heri artikel 6, nr. 1, om ophævelse af den kongelige anordning af 23.3.1970.

8 — Se artikel 3, stk. 1.

4. Efter at Correctionele rechtbank, Turnhout, havde frikendt tiltalte, fordi der ikke var lovhjemmel til straf, indgav arbeidsauditeur kassationsanke ved Hof van cassatie. Hof van cassatie behandlede spørgsmålet, om henvisningen i den kongelige anordning af 23. marts 1970 til forordning nr. 543/69 skulle forstås som en henvisning til forordning nr. 3820/85, idet artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 3820/85 lyder således:

»Henvisninger til den i henhold til stk. 1[9] ophævede forordning skal betragtes som henvisninger til nærværende forordning.«

5. På denne baggrund har Hof van cassatie forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

9 — Dvs. forordning nr. 543/69.

B — Stillingtagen

6. Kommissionen og Det Forenede Kongerige har som de eneste afgivet indlæg. Efter deres opfattelse skal det præjudicielle spørgsmål besvares benægtende. Jeg tilslutter mig denne opfattelse.

7. *1.* For det første mener jeg, at Kommissionen har ret, når den anfører, at den fortolkning, der her anmodes om, kan gribes an på to måder. Ved den første lægges der vægt på forordningers umiddelbare gyldighed i de nationale retsordener. Ud fra dette synspunkt ville artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 3820/85 ikke blot angå fællesskabsretten, men også den nationale ret. Ved den anden fremgangsmåde kan man lægge vægt på bestemmelsens formål. Denne skal nemlig regulere fortolkningen af henvisninger i fællesskabsretten til forordning nr. 543/69 og vedrører således ikke bestemmelser i national ret. I det foreliggende tilfælde må den sidstnævnte fremgangsmåde anvendes. Dette kan jeg være enig i med det forbehold, at der ikke er tale om to forskellige »fremgangsmåder«. I virkeligheden lyder spørgsmålet, hvad der er genstand for og hvem der er adressat for den pågældende forordningsbestemmelse. Ganske vist kan forordninger, som det fremgår af EØF-Traktatens artikel 189, stk. 2, indeholde bestemmelser om retsforhold, som berører fællesskabsborgerne umiddelbart — som adressater — og som herved navnlig giver dem rettigheder og pålægger dem forpligtelser[10] (hvorved

10 — Jf. dom af 14.12.1971, sag 43/71, Politi mod Italien, Sml. 1971, s. 319, præmis 9).

det her drejer sig om forpligtelsen til at tåle bestemte sanktioner). Der findes dog intet princip, hvorefter der i tilfælde af tvivl om, hvorvidt en forordningsbestemmelse regulerer et bestemt retsforhold, som umiddelbart berører fællesskabsborgerne, består en formodning for en sådan regulering. Derimod skal hver enkelt bestemmelses genstand og adressat bedømmes efter dens ordlyd, dens opbygning og sammenhæng samt dens målsætning og funktion [11].

8. 2. Selv om ordlyden af artikel 18, stk. 2, i denne sag ikke giver noget fingerpeg om den rigtige fortolkning, taler dog alle øvrige holdepunkter for den her fremførte løsning. I denne sammenhæng må der sondres mellem to former for argumenter.

9. a) For det første fremgår det efter min mening af forordningen, at selv om en sådan ordnings lovlighed skulle være utvivlsom, er det åbenbart, at det ikke har været hensigten med artikel 18, stk. 2, at give regler for henvisninger i national ret.

10. aa) Et første fingerpeg herom fremgår af bestemmelsens funktion i den omtvistede forordning. I fællesskabsretlige ordninger, som indfører nye bestemmelser på allerede regulerede områder, har afsluttende bestemmelser som artikel 18 til formål at sikre gennemførelsen af de saneringer i fællesskabsretten, som følger af indførelsen af de nye ordninger. Dette indebærer to ting. For det første skal de bestemmelser ophæves, som de nye bestemmelser skal erstatte. I den foreliggende forordning er dette genstanden for artikel 18, stk. 1. For det andet skal henvisninger i andre retsakter til de gamle bestemmelser »omledes« til de nye bestemmelser. Dette sker i den omtvistede forordning ved artikel 18, stk. 2. Dermed er der på ny skabt sammenhæng i fællesskabsretten. Det er ikke herved nødvendigt at gøre indgreb i nationale gennemførelsesbestemmelser.

11. Omvendt kan man sige, at såfremt det havde været formålet desuden at sanere national ret, skulle retsakten være gået langt videre. Så skulle den f.eks. have indeholdt udsagn om, hvad der skulle ske med de af medlemsstaternes bestemmelser, som vedrører udstedelse af og kontrol med kontrolbøgerne; disse bestemmelser er ved ophævelsen af forordning nr. 543/69 (se dennes artikel 14, stk. 9) blevet genstandsløse [12].

12. Heraf fremgår således i det foreliggende tilfælde, at en sanering af fællesskabsretten på den ene side ikke forudsætter et indgreb i national ret, og at saneringen af national ret, hvis man også ville lade artikel 18, stk. 2, gælde for dennes bestemmelser, alligevel ville forblive ufuldstændig. Dette taler

11 — Således er i forordning nr. 3820/85 f.eks. artikel 11, stk. 5, artikel 6, stk. 1, femte afsnit, artikel 11, stk. 1, artikel 13 og 17, umiddelbart kun rettet til medlemsstaterne, mens artikel 16 er rettet til fællesskabsorganerne og medlemsstaterne.

12 — Ganske vist er ifølge artikel 4 i forordning nr. 1463/70 (EFT 1970 II, s. 419) installering og brug af et kontrolapparat fra 1.1.1978 obligatorisk foreskrevet for alle berørte køretøjer, og de køretøjer, som er udstyret med et sådant apparat, er ifølge den nævnte forordnings artikel 5 undtaget fra anvendelsesområdet for artikel 14 i forordning nr. 543/69. Sidstnævnte bestemmelse blev dog formelt først ophævet ved forordning nr. 3820/85 (artikel 18, stk. 1, første afsnit).

imod at fortolke artikel 18, stk. 2, som en bestemmelse, der henviser til national ret.

13. bb) Et andet argument herfor mener jeg ligesom Kommissionen og Det Forenede Kongerige at kunne udlede af opbygningen af forordning nr. 3820/85. Som allerede nævnt findes der heri en række bestemmelser, som overlader eller pålægger medlemsstaterne at indføre visse supplerende foranstaltninger. Til disse hører den indledningsvis nævnte artikel 17 i forordning nr. 3820/85, som er identisk med artikel 18 i forordning nr. 543/69. Ifølge artikel 1, første afsnit, i begge bestemmelser skal de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser til gennemførelse af de respektive forordninger omfatte »de i tilfælde af overtrædelse gældende sanktioner«. Som det blev udtalt i dommen i Hansen-sagen [13], kan man herefter fastslå, at det er overladt medlemsstaterne at fastlægge, hvilke sanktioner der skal gælde i tilfælde af overtrædelse, og hvor strenge de skal være. Ifølge Domstolens praksis [14], som den har bekræftet med hensyn til artikel 18 i forordning nr. 543/69 i den førnævnte Hansen-dom [15], sætter fællesskabsretten kun visse yderste grænser for det skøn, der således er overladt medlemsstaterne: Overtrædelser af fællesskabsretten skal sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

14. I betragtning af denne retstilstand ville en fortolkning af artikel 18, stk. 2, som også inddrager henvisninger til national ret, indføre en selvmodsigelse i forordning nr. 3820/85. Artikel 18, stk. 2, ville nemlig ved denne fortolkning netop gribe ind i det område, som ifølge artikel 17 — bortset fra de nationale grænser — fortsat skulle reguleres af medlemsstaterne. Det ville så heller ikke kunne forklares, hvorfor fællesskabslovgiver skulle have indført denne begrænsning i medlemsstaternes frihed til at udforme deres regler i artikel 18 (hvis stk. 1 som sagt kun angår saneringen af fællesskabsretten) og ikke i artikel 17 (henholdsvis de andre bestemmelser, hvorefter medlemsstaterne skal fastsætte supplerende gennemførelsesbestemmelser). Alt dette taler imod den nævnte fortolkning.

15. b) Den anden gruppe argumenter, som ligeledes kan anføres for dette resultat, hviler på den betragtning, at forordningsgiver ikke uden grund vil udstede bestemmelser, hvis lovlighed der efter fællesskabsretten består tvivl om.

16. aa) Herom har først Det Forenede Kongerige fremsat en rammende bemærkning, som sigter til de pågældende nationale reglers retlige art. Da de belgiske sanktionsregler, der er udstedt i henhold til artikel 18 i forordning nr. 543/69, i hvert fald har strafferetlig karakter [16], hvilket er i overensstemmelse med denne forordning [17], måtte artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 3820/85,

13 — Dom af 10.7.1990, sag 326/88, Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn, Sml. I, s. 2911, slutningen af præmis 14.

14 — Dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965, præmis 24.

15 — A. st., præmis 17.

16 — Jf. artikel 2 i den belgiske lov af 18.2.1969, Moniteur belge af 4.4.1969, s. 2988.

17 — Medlemsstaterne kan bestemme sanktionernes retlige art (jf. dommen i Hansen-sagen, a. st., præmis 14), hvilket indbefatter muligheden for sanktioner af strafferetlig art (jf. dom af 2.2.1977, sag 50/76, Amsterdam Bulb mod Produktschaap voor Siergewassen, Sml. s. 137, præmis 32).

som fortolkningsnorm med hensyn til henvisningsbestemmelser i national strafferet (for så vidt) ligeledes henregnes til strafferetten. Ganske vist bestemmer EØF-Traktatens artikel 75, der anføres som hjemmel for forordning nr. 3820/85, at Rådet kan fastsætte »alle andre formålstjenlige bestemmelser«, hvortil man også kunne regne sanktionsbestemmelser. Imidlertid har Domstolen i sin dom i Casati-sagen [18] fastslået, at »i princippet hører strafferetten og straffeprocessen fortsat under medlemsstaternes kompetence« [19]. Generaladvokat Darmon har i sit forslag til afgørelse i Drexl-sagen [20] med hensyn til de fællesskabsretlige bestemmelser inden for skatte- og afgiftsområdet anført, at fællesskabsretten (kun) indvirker på strafferetten i det tilfælde, hvor forbuds- eller straffebestemmelsen er uforenelig med fællesskabsretten, således at hjemmelen ikke længere består, og fællesskabsretten sætter grænser for sanktionerne for at forhindre, at de er så indgribende, at de udgør en hindring for udøvelsen af traktatfæstede rettigheder.

17. Uden at det er nødvendigt at gå ind på rækkevidden af disse retlige udsagn, kan det fastslås, at forfatterne til forordningen, såfremt man opfatter den pågældende bestemmelse som en ordning vedrørende henvisninger til national ret, ville have skabt åbenbar og alvorlig tvivl om dens gyldighed. I mangel af en påviselig anledning til en sådan fremgangsmåde kan det ikke antages, at de har tilsigtet dette.

18. bb) En sådan tvivl ville ved den her hævdede fortolkning heller ikke på forhånd kunne udelukkes på grundlag af EØF-Traktatens artikel 189. Denne bestemmelse giver fællesskabslovgiver to muligheder for at påvirke national ret. Den ene består i at opfordre den nationale lovgiver til at fastsætte regler, der går i en bestemt retning. Denne opfordring kan fremsættes i den retlige form af en beslutning eller et direktiv, men kan også, som artikel 17 i forordning nr. 3820/85 viser, findes i en forordning. Fællesskabets anden mulighed består i selv at fastsætte regler — nemlig i form af forordningsbestemmelser — som da som bekendt har forrang for afvigende national ret. Jeg kan vanskeligt se, hvordan en bestemmelse om fortolkningen af bestemte klausuler i national ret, hvis man forstår artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 3820/85, som en sådan, kan indføjes i dette system. Også ud fra dette synspunkt er der intet, der taler for, at forordningsgiver har villet belaste ordningen med en sådan retlig tvivl.

19. *3.* For fuldstændighedens skyld skal jeg henvise til, at det forelagte spørgsmål kun vedrører fortolkningen af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 3820/85. Der må sondres mellem dette og problemet, hvilke slutninger der må drages af EØF-Traktaten, navnlig artikel 5, for fortolkningen af de pågældende klausuler i national ret. Dette problem er dog ikke genstand for Hof van cassatie's forelæggelse.

18 — Dom af 11.11.1981, sag 203/80, Straffesag mod Casati, Sml. s. 2595.

19 — Dommens præmis 27.

20 — Forslag til afgørelse af 8.12.1987, sag 299/86, Sml. 1988, s. 1222, jf. s. 1223.

C — Konklusion

20. Af alle disse grunde foreslår jeg at besvare Belgiens Hof van cassatie's spørgsmål således:

»Artikel 18, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3820/85 skal fortolkes således, at henvisninger til forordning (EØF) nr. 543/69 i bestemmelser i national ret, som er udstedt til gennemførelse af denne forordning, ikke er henvisninger i den i den nævnte artikel 18, stk. 2, forudsatte betydning.«