FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN

fremsat den 15. september 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Manchester Crown Court har i nærværende sag anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse om fortolkningen af navnlig artikel 7, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 af 20. december 1985 om harmonisering af visse bestemmelser inden for vejtransport [1].

Sagens faktiske og retlige ramme

2. Tvisten i hovedsagen er opstået under en appelsag, som appellanterne Charlton, Huyton og Wilson har anlagt til prøvelse af Heywood Magistrates dom, hvorved de blev fundet skyldige i at have kørt eller ladet ansatte køre i mere end 4 1/2 time uden pause i strid med artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3820/85 og de nationale britiske gennemførelsesbestemmelser [2]. Da appellanterne og Crown Prosecution Service hver især påberåbte sig forskellige fortolkninger af artikel 7, stk. 1 og 2, besluttede Manchester Crown Court at forelægge Domstolen et fortolkningsspørgsmål.

3. Forordning nr. 3820/85 indeholder harmoniserede regler om alderskrav til førere af køretøjer i godstransport (artikel 5), den maksimale køretid (artikel 6), varigheden og hyppigheden af pauser og hviletid (artikel 7 og 8) og indeholder forbud mod visse former for aflønning, der tilskynder til, at reglerne overtrædes (artikel 10).

For så vidt angår *køretid* er det i artikel 6 bestemt:

»1. Den samlede køretid mellem to daglige hviletider eller mellem en daglig og en ugentlig hviletid, i det følgende benævnt 'daglig køreperiode', må ikke overstige ni timer. Dog kan den to gange om ugen sættes op til ti timer ...

2. Den samlede køretid må ikke overstige 90 timer inden for to på hinanden følgende uger.«

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — EFT L 370, s. 1.

2 — Det drejer sig nærmere om Transport Act 1968, som ændret, og Drivers' Hours (Harmonization with Community Rules) Regulations 1986 (S. I. 1986/1458). En af de tre appellanter, Charlton, blev ligeledes fundet skyldig i at have ladet en ansat overskride den maksimale daglige køretid som fastsat i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3820/85 og for at have tilladt, at den ansatte ikke overholdt den daglige hviletid, som fastsat i artikel 8, stk. 1.

For så vidt angår *pauser* er det i artikel 7 bestemt:

»1. Efter en køretid på 4 1/2 time skal føreren afbryde kørslen i mindst 45 minutter, medmindre han påbegynder en hvileperiode.

2. Denne afbrydelse kan erstattes af afbrydelser på mindst femten minutter hver, som indskydes i køretiden eller straks efter denne på en sådan måde, at bestemmelserne i stk. 1. overholdes.

...

5. De afbrydelser, som sker i overensstemmelse med denne artikel, kan ikke betragtes som daglig hviletid.«

For så vidt angår *hviletid* (daglig og ugentlig) er det i artikel 8 bestemt:

»1. Inden for hvert tidsrum af 24 timer skal føreren have en daglig hviletid på mindst elleve sammenhængende timer, som kan nedsættes til mindst ni sammenhængende timer højst tre gange inden for en uge, såfremt der inden udgangen af den følgende uge gives en til nedsættelsen svarende hviletid.

...

3. I løbet af hver uge skal en af de i stk. 1 og 2 nævnte hvileperioder forlænges til i alt 45 sammenhængende timers ugentlig hviletid.

...«

I artikel 1, stk. 5, er »hviletid« defineret som »ethvert uafbrudt tidsrum på mindst en time, inden for hvilket føreren kan disponere frit over sin tid«.

De præjudicielle spørgsmål

4. Manchester Crown Court har forelagt Domstolen følgende tre præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 7, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 af 20. december 1985 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport fortolkes således, at der ved forordningen er indført særskilte perioder af køretider på i alt 4 1/2 time, hvorefter eller hvorunder der skal holdes en pause på mindst 45 minutter, medmindre føreren påbegynder en daglig eller en ugentlig hvileperiode?

2) Fra hvilket tidspunkt løber 4 1/2-times perioden i relation til en daglig køretid?

3) Slutter en 4 1/2-times periode og påbegyndes der en ny:

a) når den samlede hviletid udgør 45 minutter

eller

b) efter 4 1/2 times kørsel

eller

c) 'rullende', dvs. på et hvilket som helst tidspunkt, når føreren har kørt i alt 4 1/2 time og ikke i den pågældende periode har haft mindst 45 minutters pause?«

Den forelæggende ret har i kendelsen anført, at der i disse tre spørgsmål i realiteten er indeholdt et centralt spørgsmål om, »hvorvidt hver køreperiode på 4 1/2 time under hensyn til artikel 7 skal betragtes som en isoleret eller en rullende periode«.

5. Appellanternes advokat havde desuden foreslået den forelæggende ret ti yderligere spørgsmål, der i det væsentlige angik fortolkningen af artikel 6 og 8 i forordning nr. 3820/85 [3]. Af forelæggelseskendelsen fremgår, at den forelæggende ret ikke fandt det fornødent at forelægge Domstolen disse spørgsmål, med undtagelse af dette fjerde spørgsmål: »Skal det første spørgsmål besvares i lyset af bestemmelserne i forordningens artikel 6 og 8?«.

I sit indlæg for Domstolen har appellanternes advokat imidlertid anmodet Domstolen om også at besvare de øvrige ti spørgsmål. Det fremgår imidlertid af fast praksis, at »ifølge kompetencefordelingen i henhold til traktatens artikel 177 tilkommer det alene den nationale retsinstans at fastlægge indholdet af de spørgsmål, den vil forelægge for Domstolen. Domstolen kan således ikke på begæring af en af parterne i hovedsagen tage stilling til spørgsmål, der ikke er forelagt af den nationale retsinstans« [4].

Fortolkningen af artikel 7, stk. 1 og 2

6. *To fortolkningsmuligheder.* Som allerede nævnt er hovedspørgsmålet i nærværende sag, »hvorvidt hver køreperiode på 4 1/2 time under hensyn til artikel 7 skal betragtes som en isoleret enhed eller som en«rullende' periode« [5]. Der skal således foretages et valg mellem to mulige fortolkninger af artikel 7. Ifølge den ene fortolkning skal en køreperiode på 4 1/2 time forstås som et forbud mod uafbrudt kørsel i mere end 4 1/2 time inden for den daglige køretid, der normalt ikke må overstige ni timer (jf. artikel 6, stk. 1, gengivet ovenfor i punkt 3). I denne forbindelse er det en forudsætning, at køreperioden anses for en *rullende periode*

3 — Som anført i note 2 var en af de tre appellanter endvidere fundet skyldig i overtrædelse af disse artikler.

4 — Dom af 9.1.1990, sag C-377/88, Safa, Sml. I, s. 1, præmis 20.

5 — Kommissionen har i sit indlæg benævnt de forskellige fortolkninger som henholdsvis »wipe the slate clean interpretation« og »rolling period interpretation«. Den britiske regering taler henholdsvis om »clean slate approach« og »rolling period interpretation«.

(den såkaldte »rullende periode«-fortolkning), dvs. som en periode, der kan begynde på et vilkårligt tidspunkt inden for den daglige køreperiode, og som slutter i det øjeblik, hvor føreren har kørt uafbrudt i 4 1/2 time.

Ifølge den anden fortolkning skal artikel 7 ikke forstås som et absolut forbud mod uafbrudt kørsel i 4 1/2 time. Den daglige køreperiode består derimod af særskilte tidsrum, hvoraf ingen, *isoleret* betragtet, omfatter mere end 4 1/2 times uafbrudt kørsel (fortolkningen om de såkaldte »særskilte perioder«), men den giver ikke sikkerhed for, at der aldrig kan forekomme uafbrudt kørsel i mere end 4 1/2 time inden for den daglige køreperiode. Ifølge denne fortolkning kan der ikke gives en sådan sikkerhed, idet afbrydelserne af den første køreperiode kan ligge i begyndelsen af denne, mens den efterfølgende køreperiode f.eks. kan vare ved indtil hvileperioden ved udløbet af den daglige køreperiode.

7. Den bedste illustration af forskellen mellem disse to fortolkninger fremgår af et eksempel, der er hentet fra den britiske regerings indlæg. En fører begynder kørslen kl. 8 om morgenen. Kl. 8.15 holder han en pause på 15 minutter, og kører derefter endnu et kvarter, hvorefter han kl. 8.45 holder en halv times pause. Kl. 9.15 sætter han sig pånyt til rattet og kører uafbrudt indtil kl. 17.45, hvor han påbegynder sin daglige hviletid.

Tidspunkt	Handling	Køretid efter sidste pause
08.00	Kørselsstart	
08.15	15 min. pause	15 min.
08.30	Fortsat kørsel	
08.45	1/2 times pause	1/2 time
09.15	Fortsat kørsel	
17.45	Hvileperiode	8 1/2 time

Ifølge fortolkningen om »særskilte perioder« har føreren i dette eksempel overholdt reglen i artikel 7, stk. 1 og 2. Med 15 minutters pause kl. 8.15 og en halv times pause kl. 8.45 har han benyttet den i stk. 2 hjemlede adgang til at fordele de 45 minutters pause inden for køreperioden på 4 1/2 time. Den første periode, der omfatter i alt 45 minutters pause, udløber kl. 13.15. Den anden 4 1/2-times periode, der anses for

en særskilt enhed, begynder kl. 13.15 og afsluttes kl. 17.45; den efterfølges af en hvileperiode i overensstemmelse med stk. 1, in fine.

Ifølge den fortolkning, hvorefter køreperioden på 4 1/2 time anses for en »rullende periode«, har føreren i dette eksempel ikke opfyldt reglen i artikel 7, stk. 1 og 2. Mellem kl. 9.15, hvor den uafbrudte køreperiode indledes, og kl. 17.45, har føreren således kørt i 8 1/2 time uden nogen form for pause. For at undgå en sådan overtrædelse skulle føreren have afbrudt kørslen senest kl. 13.45, idet han da havde kørt uafbrudt i 4 1/2 time.

8. Dette eksempel viser, at valget mellem de to mulige fortolkninger kan medføre betydelige forskelle. Appellanterne har for den forelæggende ret og for Domstolen argumenteret for den fortolkning, hvorefter der er tale om »særskilte perioder«. De har til støtte herfor henvist til to sæt argumenter, der bygger på henholdsvis princippet om en fortolkning til gunst for den tiltalte i en straffesag, og på ordlyden af artikel 7 i forordning nr. 3820/85. Den franske regering, der har indgivet indlæg til Domstolen, støtter ligeledes denne fortolkning under henvisning til et argument, der er praktisk begrundet, og som bygger på forordningens målsætning [6].

Crown Prosecution Service har for den nationale ret argumenteret for fortolkningen om »rullende perioder« [7]. Samme opfattelse er blevet gjort gældende for Domstolen af de tre parter, der har interveneret i sagen, nemlig Kommissionen, den britiske regering og den nederlandske regering. Af grunde, som jeg senere skal redegøre for, kan jeg tilslutte mig denne fortolkning og de argumenter, der er anført til støtte for denne.

9. *Tekstmæssige argumenter utilstrækkelige.* Som udgangspunkt for en fortolkning af artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3820/85, må det lægges til grund, at bestemmelsernes ordlyd ikke i sig selv er klar, eller i hvert fald ikke giver mulighed for at foretage et valg mellem de to mulige fortolkninger, som jeg netop har beskrevet. Denne konstatering, som er baggrunden for Manchester Crown Court's forelæggelseskendelse, synes samtlige parter i sagen for Domstolen at kunne tilslutte sig.

Argumenter, der alene støttes på teksten, bringer således ikke nogen løsning. Appellanternes advokat har i denne forbindelse gjort gældende, at hvis fællesskabslovgiver havde forestillet sig, at køreperioden skulle være en »rullende« periode, ville artikel 7, stk. 1, have været affattet således: »På et hvilket som helst tidspunkt i løbet af en daglig køreperiode skal føreren, når han har kørt i alt 4 1/2 time, afbryde kørslen i mindst 45 minutter ...«. Ifølge appellanterne

6 — For så vidt angår en nærmere gennemgang af parternes argumenter henvises til retsmøderapporten.

7 — Den forelæggende ret har ligeledes fremsendt to afgørelser til Domstolen, den ene afsagt af Wolverhampton Crown Court i 1985 (Peter Wright mod West Midlands Police), den anden afsagt af High Court i 1989 (Lancashire Police mod Mayfield Chicks Ltd), som begge havde valgt denne fortolkning. Den britiske regering har i sit indlæg oplyst, at der alene i Det Forenede Kongerige verserer flere hundrede tilsvarende sager.

viser formuleringen »... som indskydes i køretiden eller straks efter denne« desuden, at køreperioden udgør en særskilt helhed, med en bestemt begyndelse og afslutning [8]. Heroverfor har den britiske regering — efter min opfattelse mindst lige så overbevisende — anført, at indledningen til stk. 1, »efter en køretid på 4 1/2 time«, er et indicium for, at køretiden skal anses for en »rullende« periode. Disse modstående argumenter bekræfter blot, at bestemmelsens ordlyd er uklar.

10. *Forordningens tilblivelse støtter fortolkningen »en rullende periode«.* Såfremt ordlyden af en fællesskabsbestemmelse er uklar, skal der tages hensyn til »den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af« [9]. Under henvisning til den nederlandske og frem for alt den britiske regerings indlæg skal jeg indledningsvis gennemgå forordning nr. 3820/85's *tilblivelseshistorie*, navnlig for så vidt angår forordningens artikel 7, stk. 1 og 2.

Forordning nr. 3820/85 blev vedtaget med det formål at ændre og erstatte Rådets forordning (EØF) nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport [10]. Forordning nr. 543/69 var blevet ændret fire gange i tidsrummet 1972-1977, og forordning nr. 3820/85 var følgelig en formel konsolidering af samtlige ændringer [11].

Det fremgår såvel af forarbejderne til forordning nr. 3820/85, som af selve dens ordlyd, at lovgiver ikke havde til hensigt at fravige 1969-forordningens grundlæggende ideer og målsætninger. I punkt 10 i begrundelsen til det forslag til forordning, der mundede ud i forordning nr. 3820/85, bemærkede Kommissionen følgende [12]:

»Den foreslåede revision bør ikke rokke ved de grundlæggende principper for forordning (EØF) nr. 543/69. Disse principper er og forbliver et vigtigt middel til gennemførelse af den fælles transportpolitik, som er baseret på og sigter mod de mål, der er indeholdt i den såkaldte harmoniseringsbeslutning af 1965. Målsætningen for disse bestemmelser er derfor uændret.«

Første betragtning til forordning nr. 3820/85 peger i samme retning:

»Fællesskabsbestemmelserne på det sociale område inden for vejtransport er fastsat i forordning (EØF) nr. 543/69 ...; de fremskridt, der er sket på disse områder, bør sikres og udbygges, men der er behov for at gøre bestemmelserne i nævnte forordning mere fleksible, uden at målsætningerne derved anfægtes«.

8 — Appellanternes advokat bygger endvidere sin argumentation på ordlyden i stk. 2, »på en sådan måde, at stk. 1 overholdes«. Det er hans opfattelse, at denne passage henviser til ordlyden i slutningen af stk. 1, »medmindre han påbegynder en hvileperiode«. Som anført i den britiske regerings indlæg for Domstolen kan denne udlægning ikke godtages, idet de sidste ord i stk. 1 ikke indeholder nogen forpligtelse, men alene angiver, at den forpligtelse, der fremgår af samme stykkes foregående led, ikke kræves overholdt, når pausen indgår som en del af en (længere) hvileperiode.

9 — Jf. bl. a. dom af 17.11.1983, sag 292/82, Merck, Sml. s. 3781, præmis 12.

10 — EFT 1969 I, s. 158.

11 — En kodificeret udgave af forordning nr. 543/69 blev offentliggjort i 1979 (EFT L 73, s. 1).

12 — KOM(84) 147 endelig udg./2.

11. På baggrund af denne kontinuitet med hensyn til grundlæggende ideer vil jeg gennemgå de formuleringer, der er anvendt i forordning nr. 543/69. Forordningen bestemmer i artikel 7, stk. 1:

»Den uafbrudte køretid må ikke overstige 4 timer«.

Ifølge artikel 8, stk. 2, var det endvidere hovedreglen, at:

»... kørslen [skal] efter udløbet af den i artikel 7, stk. 1, 1. afsnit, nævnte tid afbrydes i mindst 30 sammenhængende minutter.

Denne afbrydelse kan erstattes af to afbrydelser på hver mindst 20 minutter eller tre afbrydelser på hver mindst 15 minutter, som alle kan ligge inden for den i artikel 7, stk. 1, 1. afsnit, nævnte køretid eller delvis inden for denne tid og delvis umiddelbart derefter.«

Det fremgår utvivlsomt af denne formulering, at bestemmelsen angik uafbrudt kørsel i over fire timer, og at dette var forbudt. Ifølge forordning nr. 543/69 var køreperioden således klart tænkt som en »rullende« periode. Det spørgsmål, der opstår her, er, om der er grundlag for at antage, at lovgiver har villet ændre herved, da forordning nr. 3820/85 blev vedtaget.

12. Kommissionens første forslag til forordning, der førte til forordning nr. 3820/85, indeholdt forskellige forslag til ændringer vedrørende køre- og hvileperioder [13]. Den nye formulering af artikel 7, stk. 1, der blev foreslået, var sålydende:

»Et medlem af det kørende personale må inden for den daglige køretid højst køre 4 1/2 sammenhængende time, eventuel ventetid dog ikke iberegnet.«

I forslaget blev »den uafbrudte køretid« således erstattet af »sammenhængende«, hvilket ligeledes omfatter den tid, der anvendes til bl. a. af- og pålæsning. Den tilladte uafbrudte køre-/arbejdstid blev ligeledes forlænget fra 4 timer til 4 1/2 time, men dette blev i den nye artikel 8, der blev foreslået, opvejet af en forlængelse af de foreskrevne hviletider. Under alle omstændigheder opretholdt forslaget utvetydigt begrænsningen med hensyn til *uafbrudt* kørsel/arbejde.

13. I sin udtalelse [14] ændrede Europa-Parlamentet den foreslåede artikel 7, idet udtrykket »arbejdstid« på ny erstattedes af »køretid«, som følge af, at der ikke fandtes en ensartet ordning, hvad angår arbejdstidens længde, og vanskelighederne ved en kontrol.

13 — Forslag til Rådets forordning (EØF) om ændring af forordning (EØF) nr. 543/69 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport og forordning (EØF) nr. 1463/70 om indførelse af et kontrolapparat inden for landevejstransport (KOM(84) 147 endelig udg., EFT 1984 C 100, s. 3).

14 — EFT 1985 C 122, s. 161.

Parlamentet foreslog endvidere, at artikel 8, stk. 1, skulle affattes således:

»1. Et medlem af det kørende personale skal inden for den daglige køretid efter højst 4 1/2 time foretage en afbrydelse på mindst 1 time.

Denne afbrydelse kan erstattes af fire afbrydelser af hver mindst 15 minutters varighed, som ligger således inden for den daglige køretid, at tidsrummet på 4 1/2 time ikke overskrides.«

14. På foranledning af Parlamentets udtalelse ændrede Kommissionen sit oprindelige forslag; Kommissionen ville herved dels opretholde sit forslag om, at også andet arbejde end kørsel i egentlig forstand skulle medregnes i køretiden, dels ville imødekomme Parlamentets forslag til ændring af artikel 8. Resultatet heraf var, at artikel 7, stk. 1, og artikel 8 blev slået sammen til en ny artikel 7, stk. 1 og 2:

»1. Efter højst 4 1/2 times køretid, inklusive lastning og losning samt andre aktiviteter i forbindelse med køretøjets betjening, skal der holdes en pause på mindst én time.

2. Denne pause kan erstattes af tre perioder på 20 minutter eller, når det drejer sig om rutekørsel med personer, af fire perioder på 15 minutter, fordelt over eller delvis faldende inden for og umiddelbart efter det i stk. 1 omhandlede tidsrum, således at den deri omhandlede bestemmelse vedrørende pause overholdes« [15].

Forbuddet mod uafbrudt kørsel/arbejde i mere end 4 1/2 time fremgår ikke længere af ordlyden. Der er imidlertid ikke den mindste anledning til at antage, at det herved har været hensigten at foretage en væsentlig ændring. Udeladelsen synes derimod at være en utilsigtet følge af andre ændringer, der alle ligger inden for den oprindelige målsætning, som gjaldt for forordning nr. 543/69. Resultatet var, at ordlyden »efter højst 4 1/2 times køretid ... skal der holdes en pause ...« i den endelige udformning af artikel 7, stk. 1, blev erstattet af følgende: »Efter en køretid på 4 1/2 time skal føreren afbryde kørslen ...«. Det er i øvrigt kendetegnende, at begrænsningen »uafbrudt« køretid ikke udgik af fjortende betragtning, der vedrører artikel 7:

»den *uafbrudte* køretid og den daglige køretid bør begrænses, uden at reglerne herfor kommer til at berøre de nationale bestemmelser, ifølge hvilke føreren kun må føre køretøjet, så længe han er i stand til at gøre det på betryggende måde« (min fremhævelse).

15 — Ændret forslag til Rådets forordning (EØF) om ændring af forordning (EØF) nr. 543/69 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport og forordning (EØF) nr. 1463/70 om indførelse af et kontrolapparat inden for landevejstransport (KOM(85) 458 endelig udg., EFT 1985 C 223, s. 5).

15. *Forordningens målsætning støtter ligeledes fortolkningen om »en rullende periode«.* I forordningens *målsætning* kan man ligeledes finde argumenter til støtte for, at artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3820/85 skal fortolkes således, at de indeholder et forbud mod uafbrudt kørsel i mere end 4 1/2 time. Det fremgår af første betragtning til forordning nr. 3820/85 [16], at forordningen har til formål at »harmonisere konkurrencevilkårene mellem de forskellige former for landtransport, navnlig inden for vejsektoren, samt at forbedre arbejdsvilkårene og færdselssikkerheden«. I tilslutning hertil hedder det i fjortende betragtning, at »den *uafbrudte* køretid og den daglige køretid bør begrænses« (min fremhævelse).

16. Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af forordning nr. 3820/85 og den tidligere forordning nr. 543/69 viser meget tydeligt, at de fortolkninger, der bedst tilgodeser målsætningen om at forbedre færdselssikkerheden, har haft forrang. Dette fremgår allerede af Cagnon og Taquet-dommen, hvori Domstolen af denne grund valgte en given fortolkning af hviletidsreglerne [17]. Domstolen har opretholdt denne linje i sin senere praksis [18], senest i British Gas-dommen af 25. juni 1992 [19].

17. *Diskussion af nogle argumenter i modsat retning.* Jeg skal herefter kort gennemgå to argumenter, der er blevet gjort gældende af henholdsvis den franske regering og af appellanterne i hovedsagen til støtte for, at artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3820/85 skal fortolkes som »særskilte perioder«.

Det ovenfor anførte eksempel (punkt 7) viser klart, at en fortolkning af artikel 7, der indebærer et forbud mod uafbrudt kørsel i mere end 4 1/2 time, i højere grad er i overensstemmelse med målsætningen om at forbedre færdselssikkerheden end en fortolkning, som ikke fører til dette resultat; i det anførte eksempel tillader den sidste fortolkning føreren at køre i 8 1/2 time uden nogen pauser, og anerkender som anført af den nederlandske regering teoretisk set en uafbrudt køretid på hen ved ni timer. Jeg kan vanskeligt forestille mig, at otte til ni timers uafbrudt kørsel kan anses for foreneligt med hensynet til færdselssikkerheden.

Den franske regering har anført, at et af formålene med forordning nr. 3820/85 var, at reglerne om køre- og hviletider skulle gøres mere fleksible og enklere [20]. Det anføres endvidere, at denne fortolkning har den fordel, at den gør det lettere for føreren at administrere sine køreperioder.

16 — Denne er til dels gengivet ovenfor i punkt 10, dog ikke det her citerede.

17 — Dom af 18.2.1975, sag 69/74, Cagnon og Taquet, Sml. s. 171, præmis 6 og 7.

18 — Dom af 25.1.1977, sag 65/76, Derycke, Sml. s. 29, præmis 13, 14 og 15, af 6.12.1979, sag 47/79, Nehlsen, Sml. s. 3639, præmis 6 og 7, og af 11.7.1984, sag 133/83, Scott, Sml. s. 2863, præmis 18.

19 — Dom af 25.6.1992, sag C-116/91, British Gas, Sml. I, s. 4071, præmis 20.

20 — Bemærkninger i denne retning findes i første, femtende, sekstende, attende og nittende betragtning til forordningen.

Det er korrekt, at fællesskabslovgiver i 1985 bl. a. var opmærksom på, at bestemmelserne om køre- og hvileperioder skulle være enkle at anvende. Det fremgår af ordlyden af første betragtning til forordning nr. 3820/85, at »der er behov for at gøre bestemmelserne i [forordning (EØF) nr. 543/69] mere fleksible«, men »uden at målsætningerne derved anfægtes«; forbedring af færdselssikkerheden indgår blandt disse. Det fremgår imidlertid af den ovenfor anførte argumentation (punkt 15), at en fortolkning af artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3820/85, hvorefter der er tale om »særskilte perioder«, klart ikke tilgodeser denne målsætning i samme omfang. Efter min opfattelse er det endvidere ikke åbenbart, at en sådan fortolkning i realiteten vil gøre bestemmelserne lettere at anvende, idet føreren også efter denne fortolkning skal planlægge sine køreperioder nøje [21]. Jeg finder således ikke, at der i artikel 7 i forordning nr. 3820/85's tilblivelseshistorie findes noget grundlag for at antage, at fællesskabslovgiver skulle have ophævet forbuddet mod uafbrudt kørsel i mere end 4 1/2 time for at gøre bestemmelserne mere fleksible og enklere.

18. Appellanterne har understreget betydningen af princippet om, at der skal vælges en fortolkning som er til fordel for tiltalte i en straffesag. I appellanternes indlæg for Manchester Crown Court, der indgår i deres indlæg for Domstolen, hedder det således:

»Såfremt lovgiver anvender udtryk, der kan fortolkes på flere måder, og der er tale om en straffesag, skal engelske retsinstanser anlægge den for den tiltalte gunstigste fortolkning.«

Det er korrekt, at principperne »nullum crimen sine lege«, »nulla poena sine lege« og »nulla poena sine culpa« er en del af Fællesskabets retsorden: Der er nemlig herved tale om grundrettigheder, der er fælles for medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner, og som i hvert fald for de to førstes vedkommende har fundet udtryk i artikel 7, stk. 1, i den europæiske menneskeretskonvention [22]. Det følger således af Domstolens faste praksis, at de hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte [23]. Disse principper finder imidlertid kun anvendelse ved en fortolkning af straffebestemmelser. Det er klart, at artikel 7 i forordning nr. 3820/85, som er omtvistet under denne sag, ikke i højere grad end forordningens øvrige bestemmelser har karakter af straffelovgivning. Forordningen indeholder ingen særlige bestemmelser om sanktioner, men pålægger ifølge artikel 17, stk. 1, med-

21 — Dette fremgår ligeledes af det i punkt 7 anførte eksempel.

22 — Det fremgår af artikel 11, stk. 2, i verdenserklæringen om menneskerettighederne, at ingen må anses for skyldig i noget strafbart forhold på grund af nogen handling eller undladelse, der ikke i henhold til national eller international ret var strafbar på det tidspunkt, da den blev begået.

23 — Jf. bl. a. dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold, Sml. s. 491, præmis 13, og af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 41. I Kirk- og Fedesa-dommen fastslog Domstolen udtrykkeligt, at princippet om, at straffebestemmelser ikke kan have tilbagevirkende gyldighed — der er en del af princippet *nullum crimen sine lege*, som er indeholdt i artikel 7 i den europæiske menneskeretskonvention — er et af »de almindelige retsprincipper, som Domstolen sikrer overholdelsen af«: dom af 10.7.1984, sag 63/83, Kirk, Sml. s. 2689, præmis 22, og af 13.7.1990, sag C-331/88, Fedesa, Sml. I, s. 4023, præmis 42. Det er min opfattelse, at Domstolen i hvert fald indirekte ligeledes at tiltrådt dette for så vidt angår princippet *nulla poena sine culpa*: jf. dom af 3.3.1982, sag 14/81, Alpha Steel mod Kommissionen, Sml. s. 749, præmis 29; jf. endvidere dom af 17.5.1984, sag 83/83, Estel mod Kommissionen, Sml. s. 2195, præmis 38-43.

-lemsstaterne at udstede de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser til gennemførelse af forordningen, bl. a. »de i tilfælde af overtrædelse gældende sanktioner«. I Vandevenne-dommen bekræftede Domstolen endnu engang sin faste praksis for så vidt angår denne bestemmelse, nemlig:

»når der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelse, men der med hensyn hertil henvises til nationale bestemmelser, [har medlemsstaterne] et skøn med hensyn til valget af sanktioner ...« [24].

Selv om det måtte antages, at forordningens artikel 7 har karakter af en straffebestemmelse, finder princippet »nulla poena sine culpa« efter min opfattelse ikke anvendelse her: Som tidligere nævnt (jf. punkt 9) er selve ordlyden af artikel 7 ganske vist ikke klar, men forordningens tilblivelseshistorie og målsætning støtter efter min mening i tilstrækkeligt omfang fortolkningen om »en rullende periode«. Med andre ord er artikel 7 kun uklar for så vidt angår ordlyden, hvorfor den ikke på grundlag af princippet »nulla poena sine culpa« kan antages at kunne begrunde, at appellanternes fejl anses for undskyldelig [25].

Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål

19. På baggrund af det således anførte foreslår jeg Domstolen at besvare Manchester Crown Court's spørgsmål således:

Det *første* spørgsmål (jf. punkt 4), der er hovedspørgsmålet, bør besvares på følgende måde:

»Artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning (EØF) nr. 3820/85 af 20. december 1985 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for vejtransport forbyder førere af køretøjer, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde, på noget tidspunkt at køre i mere end 4 1/2 time uden pause, dvs. uden at afbryde kørslen en eller flere gange, i alt mindst 45 minutter, og/eller at påbegynde en hvileperiode.«

24 — Dom af 2.10.1991, sag C-7/90, Vandevenne, Sml. I, s. 4371, præmis 11. Domstolen anførte endvidere de velkendte betingelser, der følger af EØF-traktatens artikel 5, nemlig at overtrædelser af en fællesskabsforordning sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som gælder for overtrædelser af national ret af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

25 — Det fremgår af Estel-dommen, jf. note 23, (præmis 41 og 43), at Domstolen selv anvender kriteriet »undskyldelig fejl« ved sin undersøgelse af, om princippet *nulla poena sine culpa* er tilsidesat.

Henset til besvarelsen af det første spørgsmål foreslår jeg Domstolen at besvare det *andet* spørgsmål således:

»Den i artikel 7, stk. 1 og 2, omhandlede køreperiode på 4 1/2 time kan begynde på et hvilket som helst tidspunkt, hvor føreren påbegynder kørslen, ligesom den, som 'rullende' periode, kan begynde på et hvilket som helst tidspunkt under kørslen.«

Henset til besvarelsen af de to foregående spørgsmål finder jeg en særskilt besvarelse af *tredje* spørgsmål ufornøden. Derimod vil jeg foreslå Domstolen at besvare det *fjerde* spørgsmål (jf. punkt 5) således:

»Artikel 7, stk. 1 og 2, i den anførte forordning indeholder en selvstændig forpligtelse i tilslutning til de øvrige forpligtelser, der navnlig fremgår af artikel 6 og 8. I lighed med alle forordningens øvrige bestemmelser skal forpligtelsen fortolkes på baggrund af sin ordlyd, den sammenhæng den indgår i og forordningens målsætning.«