

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Oberlandesgericht Düsseldorf ved kendelse af 6. marts 1978, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport.

Mertens de Wilmars

O'Keeffe

Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. november 1978.

A. Van Houtte

J. Mertens de Wilmars

Justitssekretær

Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 9. NOVEMBER 1978 ¹

Høje Ret.

Denne sag er indbragt for Domstolen med anmodning om præjudiciel afgørelse fra Oberlandesgericht Düsseldorf. Sagen drejer sig om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 543/69 af 25. marts 1969 »om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport« (EFT 1969 (I), s. 158; org.ref. JO L 77, s. 49 af 29. 3. 1969).

Domstolen har haft lejlighed til at tage stilling til denne forordning i en række sager: sag 20/70 *Kommissionen mod Rådet*, Sml. 1970, s. 177, »ERTA«-sagen; sag 69/74, *Auditeur du Travail mod Cagnon*, Sml. 1975, s. 171; sag 65/76, *Derycke*-sagen, Sml. 1977, s. 2 og sag 76/77, *Auditeur du Travail mod Dufour*, Sml. 1977, s. 2485. Forordningens gyldighed er imidlertid aldrig direkte blevet anfægtet. Alligevel har visse opfattelser, som Domstolen har hævdet i de

¹ — Oversat fra engelsk.

ovennævnte sager, betydning her, hvilket jeg skal påvise.

Som bekendt indeholder forordningen bl.a. bestemmelser om arbejdsvilkårene for chauffører, navnlig om det medfølgende personale, køretid og hviletid. Forordningens artikel 18 forpligter medlemsstaterne til at træffe alle de nødvendige foranstaltninger til forordningens gennemførelse, herunder sanktioner ved overtrædelse. I Forbundsrepublikken Tyskland er sådanne sanktioner nu hjemlet i § 7 a i Fahrpersonalgesetz af 27. oktober 1976, der som en konsolideret bestemmelse fandt anvendelse i den foreliggende sag, selv om de relevante begivenheder fandt sted inden dens vedtagelse.

Sagen for Oberlandesgericht blev rejst på grund af retsforfølgningen af Fritz Schumalla, som er langturschauffør hos firmaet Theo Convent i Emmerich. Tiltalte begik mellem den 18. juli 1976 og 8. september 1976 en række overtrædelser af forordning nr. 543/69, idet han dels overskred den efter § 7, stk. 1, højst tilladte uafbrudte køretid på 4 timer, dels overskred den efter § 7, stk. 2, højst tilladte daglige køretid og ikke overholdt den efter § 11, stk. 1, foreskrevne daglige hviletid på mindst elleve sammenhængende timer.

De faktiske forhold, som medførte disse overtrædelser, fremgår af den personlige kontrolbog, som hver enkelt chauffør skal føre i henhold til forordningens artikel 14 og bestrides ikke af Schumalla. Som følge heraf blev han dømt af Amtsgericht Krefeld efter § 7 a, stk. 1, litra c) og d) i Fahrpersonalgesetz, som fastsætter straffen for overtrædelse af henholdsvis forordningens artikel 7 eller 8 og artikel 11 eller 12. Tiltalte blev idømt bøder på i alt 3 350 DM samt sagsomkostningerne.

Schumalla's advokat opfordrede Amtsgericht til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse, men Amtsgericht afslog dette med den begrundelse, at sagen udelukkende angik anvendelsen af

tyisk ret. I ankesagen indtog Oberlandesgericht Düsseldorf imidlertid det standpunkt, at retten som sidste instans under de foreliggende omstændigheder måtte udsætte sagen og anmode Domstolen om at afgøre, om forordning nr. 543/69 er »dækket af EØF-traktaten og dermed lovlig«.

Oberlandesgericht anfører i sin forelæggelseskendelse, at forsvaret i adskillige kriminalsager, den har pådømt, har gjort gældende, at forordning nr. 543/69 er ugyldig, fordi den tilsigter at fremme den almindelige trafiksikkerhed på landevejen, og dette formål falder uden for Rådets kompetence. Forelæggelseskendelsen er bilagt en sagkyndig juridisk udtalelse af 15. december 1976 fra professor Dr. R. Knöpfle, hvori det generelt anføres, at der ikke er hjemmel i traktaten til at forfølge målene med forordning nr. 543/69. Efter min opfattelse må spørgsmålet fra Oberlandesgericht løses ud fra denne generelle indsigelse mod forordningens gyldighed.

Forordning nr. 543/69 (som er blevet ændret adskillige gange, uden at dette dog har indvirkning på den foreliggende sag) blev vedtaget i henhold til traktatens artikel 75.

Artiklen findes i traktatens anden del, afsnit IV. Anden del bærer som bekendt overskriften »Fællesskabets grundlag» og omfatter fire afsnit, nemlig I, »Frie varebevægelser», II, »Landbruget», III, »Den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital«, og IV »Transport«. Afsnit IV indledes med artikel 74, som lyder således:

»På det i dette afsnit omhandlede sagsområde søger Medlemsstaterne at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles transportpolitik.«

Jeg nævner alt dette for at understrege, at den fælles transportpolitik i sig selv er et af Fællesskabets grundlag og ikke, som hævdet af professor Knöpfle, blot en underordnet del af de frie varebevægelser inden for fællesmarkedet. Jeg bør vist også minde om, at Domstolen i sag

167/76, *Kommissionen mod Den franske Republik*, Sml. 1974, s. 359 på side 370 udtrykkeligt statuerede, at »ved omtalen af traktatens mål henviser artikel 74 til bestemmelserne i artikel 2 og 3«; og disse skal naturligvis fortolkes ud fra traktatens præambel.

Artikel 75, stk. 1 og 2 lyder således:

1. Med henblik på at gennemføre bestemmelsen i artikel 74 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter fastsætter Rådet på forslag af Kommissionen og efter høring af Det økonomiske og sociale Udvalg og Forsamlingen, indtil udgangen af anden etape med enstemighed og derefter med kvalificeret flertal:
 - a) fælles regler for international transport til eller fra en Medlemsstats område eller gennem en eller flere Medlemsstaters områder;
 - b) de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende;
 - c) alle andre formålstjenlige bestemmelser.
2. De i litra a) og b) i foregående stykke omhandlede bestemmelser fastsættes i løbet af overgangsperioden.

Stykke 3 har ikke betydning for denne sag.

Artikel 75 bemyndiger ikke blot, men forpligter endog Rådet til to ting:

1. i overgangsperioden at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre de begrænsede mål i litra a) og b) i stykke 1; og
2. både i og efter overgangsperioden at fastsætte »alle andre formålstjenlige bestemmelser«.

Svaret på spørgsmålet »formålstjenlige i henseende til hvad?« kan under hensyn til artiklens indledning kun være: formålstjenlige til at gennemføre artikel

74, dvs. til at forfølge traktatens mål på transportområdet inden for rammerne af en fælles transportpolitik under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter. Da traktatens mål i henhold til artikel 3, litra e) bl.a. er »indførelse af en fælles politik på transportområdet«, indrømmes Rådet rent faktisk en særdeles vid beføjelse.

For så vidt angår de foreliggende mål udøvede Rådet første gang denne beføjelse (i forbindelse med Rådets beføjelser ifølge traktatens artikel 99 i beskatningsspørgsmål), da det den 13. maj 1965 udstedte beslutning nr. 65/271/EØF »om harmonisering af visse bestemmelser, der har indvirkning på konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landevej og sejlbare vandveje« (EFT 1965-1966, s. 60; org.ref. JO L 88 af 24. 5. 1965, s. 1500). Det anføres i beslutningens præambel at »et af målene inden for den fælles transportpolitik må være fjernelse af forskelle, der er af en sådan art, at de i væsentlig grad fordrejer konkurrencevilkårene inden for transporten« og at det »derfor er nødvendigt at træffe foranstaltninger til harmonisering eller indbyrdes tilnærmelse af visse administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er specielle for transportområdet«. Beslutningen angav tre områder, hvor sådanne foranstaltninger var særligt nødvendige, nemlig

1. det fiskale område
2. statslige indgreb, dvs. pålæggelse af offentlige tjenesteydelser og godtgørelser; og
3. det sociale område.

Forordning nr. 543/69 blev vedtaget med henblik på at gennemføre beslutningens artikler vedrørende de sociale bestemmelser, der havde indvirkning på landevejstransport. Dersom forordningens formål skulle afgøres alene ud fra dens gennemførelse af beslutningen, kunne det sluttes, at formålet var at harmonisere medlemsstaternes sociale bestemmelser for landevejstransport for at

fjerne konkurrencefordrejning på området. Det fremgår klart af de af Domstolens domme, som jeg indledningsvis anførte, at formålet antageligt er bredere end som så. Disse domme er efter min opfattelse alligevel afgørende for de to spørgsmål, idet de angik fortolkningen af forskellige bestemmelser i forordningen og ikke forordningens gyldighed.

Den mest detaljerede afgørelse findes i *Derycke*-sagen, hvor spørgsmålet til Domstolen hovedsagelig gik ud på, om forordningen såvel kunne anvendes på en fører, som var selvstændig erhvervsdrivende, som på en arbejdstager. Det bekræftende svar (fra anden afdeling) var baseret på forordningens ordlyd og opbygning samt dens formål, der blev beskrevet således:

»Forordningen har for det første en målsætning af social karakter, der består i at beskytte førere af og medlemmer af det medfølgende personale på køretøjer, der benyttes erhvervsmæssigt, mod skadelige følger af køretiden, der er for langvarige og dårligt fordelt.

Forordningen har desuden, således som det fremgår af præambelns anden henvisning, til formål af fjerne forskelle, der kan fordreje konkurrencevilkårene på transportområdet, ved at ophæve faglige sædvaner, der er udtryk for en utilbørlig udnyttelse af den menneskelige faktor.

Endelig har forordningen, således som det fremgår af forskellige henvisninger i præambelen og af flere af bestemmelserne, også til formål at bidrage til en forøgelse af trafikssikkerheden på de offentlige transportveje.» (Jf. Sml. 1977, s. 35)

Ligeledes udtalte Domstolen in pleno i *Dufour*-sagen, at forordning nr. 543/69 »er et led i harmoniseringen af de nationale lovgivninger og forfølger i den sammenhæng en række mål, som vedrører den sociale beskyttelse af føreren, trafikssikkerheden og ligheden i konkurrencevilkår for transportvirksomheder« (jf. Sml. 1977, s. 2492). I den tidli-

gere *Cagnon*-sag henviste Domstolen til, at forordningen bl.a. »har til formål at forøge trafikssikkerheden« (jf. Sml. 1975, s. 175).

Domstolen har således udskilt tre adskilte, omend indbyrdes forbundne formål med forordning nr. 543/69: kørselspersonalets beskyttelse, fjernelse af en mulig årsag til konkurrencefordrejning inden for transportområdet samt fremmelse af trafikssikkerheden. Jeg skal anføre, at jeg ikke er enig i det af Rådet anførte om, at oversigten over formål i *Derycke*-sagen er opstillet i prioritetsrækkefølge. Samme tre formål blev nævnt i en anden rækkefølge af generaladvokat Mayras i hans forslag til afgørelse i sagen, og i en tredje rækkefølge af Domstolen selv i *Dufour*-sagen.

Jeg går nu over til spørgsmålet, om traktatens artikel 75 bemyndiger Rådet til at forfølge nogen af disse formål. Jeg siger »nogen«, fordi det forekommer mig at være klart, at en fællesskabsforanstaltning, som er blevet vedtaget med henblik på et af traktaten hjemlet formål, ikke bliver ugyldig, blot fordi den samtidig tilgodeser et andet nyttigt formål (jf. sagerne 2/57 og 15/57, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse* mod *Den Høje Myndighed*, Sml. 1954-1964, s. 101 og 103; sag 9/57, *Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française* mod *Den Høje Myndighed*, Sml. 1954-1964, s. 113). Efter min opfattelse ville indsigelsen mod gyldigheden af forordning nr. 543/69 derfor kunne afvises, såfremt blot et af de tre nævnte formål var hjemlet ved artikel 75. Jeg skal imidlertid straks anføre, at alle tre formål efter min opfattelse falder inden for artiklens rammer.

For det første kan det ikke betvivles, at fremme af social forsyning, selv om dette ikke er opregnet i artikel 3 under Fællesskabets virke, omfattes af traktaten. Dette fremgår ikke alene af den vægt, præambelen lægger på at forbedre folks levevilkår og beskæftigelsesforhold, men også af bestemmelserne i traktatens tredje del, afsnit III om »Socialpoli-

tikken«. Den første artikel i dette afsnit er artikel 117, der lyder således:

»Medlemsstaterne er enige om, at det er nødvendigt at fremme en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau.

De er af den opfattelse, at en sådan udvikling vil blive en følge såvel af fællesmarkedets virksomhed, der vil fremme en harmonisering af de sociale ordninger, som af de i denne Traktat foreskrevne fremgangsmåder og af den indbyrdes tilnærmelse af de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser.«

Jeg ser ikke, hvorfor traktatens forfattere skulle have ønsket at udelukke de deri nævnte »fremgangsmåder« fra fremgangsmåderne efter artikel 75, navnlig da de sociale bestemmelser på transportområdet nødvendigvis skal være særligt tilpasset denne virksomheds særlige karakter, hvilket gør det hensigtsmæssigt at harmonisere denne lovgivning inden for rammerne af en fælles transportpolitik. Professor Knöpfle henviser også til artikel 118 og påpeger, at den kun forpligter medlemsstaterne til samarbejde på det sociale område, fremmet af Kommissionen. Dette er rigtigt, men artikel 118 indledes med ordene »Med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne Traktat ...«, og den kan således ikke fortolkes således, at den begrænser Fællesskabets virke på området til et sådant samarbejde.

For det andet kan forskelle i medlemsstaternes sociale bestemmelser på transportområdet fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet, idet virksomheder i de medlemsstater, hvor lovgivningen er strengest, forfordes. Dette var selvfølgelig hovedbegrundelsen for Rådets beslutning af 13. maj 1965. Ifølge traktatens artikel 3, litra f) indgår blandt Fællesskabets mål en »gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes«. Dette er i sig selv en del af det videre

mål efter artikel 2 »at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed«. Professor Knöpfle fortolker artikel 3, litra f) som en slags indledende sammenfatning af de traktatbestemmelser, som udtrykkeligt omhandler konkurrence jf. artikel 79 og artiklerne 85 til 94. Jeg skal imidlertid bemærke, at artikel 79, der af de af professor Knöpfle udvalgte er den eneste, der særligt vedrører transport, udtrykkeligt (i stykke 2) bestemmer, at dens bestemmelser »ikke udelukker, at andre foranstaltninger kan vedtages af Rådet i medfør af artikel 75, stk. 1«. Jeg kan ikke se nogen grund til at udelukke fremme af fair konkurrence fra de formål, der skal forfølges efter artikel 75.

For det tredje påpeger professor Knöpfle med hensyn til trafiksikkerheden, at denne ikke er nævnt nogetsteds i traktaten. Heraf udleder han, at den falder uden for traktatens rammer. Jeg mener ikke, at der heraf kan drages en konklusion. Jeg tror snarere, at en fælles eller anden slags transportpolitik, som ikke tog hensyn til sikkerheden, ville være særdeles mangelfuld. Dette gælder ikke alene for landevejstransport, men også for transport med jernbane og ad sejlbare vandveje, som den fælles transportpolitik ifølge traktatens artikel 84, stk. 1, direkte finder anvendelse på, og for sø- og luftfart, som denne politik også kan omfatte efter artikel 84, stk. 2. Professor Knöpfle anfører, at Rådet i så fald ville kunne udstede regler for vejenes tilstand eller for vejskiltning, hvilket efter hans opfattelse ville være absurd. Med al respekt forekommer det mig ingenlunde absurd. Kvaliteten af forbindelsesvejene inden for Fællesskabet er et klart fællesskabsanliggende og må falde inden for de tilladte rammer for den fælles transportpolitik; standardiseringer af vejskilte er heller ingen ny opfindelse. Rådet påpeger, at hvis forfølgelsen af sikkerhed på transportområdet skulle falde uden for dets beføjelser efter artikel 75, kan gyldigheden af andre foranstaltninger end forordning nr. 543/69, anfægtes,

f.eks. Rådest direktiv 76/135/EØF af 20. januar 1976 om gensidig anerkendelse af fartsattester for fartøjer på de indre vandveje (EFT L 21 af 29. 1. 1976, s. 10) og Rådets direktiv 77/143/EØF af 29. december 1976 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teknisk kontrol med motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT L

47 af 18. 2. 1977, s. 47). Selv om dette ikke er en betragtning, som direkte kan påvirke fortolkningen af traktaten, illustrerer den konsekvenserne af professor Knöpfles opfattelse.

Jeg konkluderer, at formålene med forordning nr. 543/69 utvivlsomt direkte falder inden for rammerne af artikel 75.

Jeg mener derfor afslutningsvis, at Domstolen bør kende for ret, at gennemgangen af det af Oberlandesgericht Düsseldorf forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 543/69.