FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT C. O. LENZ FREMSAT DEN 29. MAJ 1984 [1]

Høje Domstol.

Nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse angår fortolkningen af visse undtagelsesbestemmelser i den såkaldte socialforordning (forordning nr. 543/69 [2] og i den såkaldte tachograf-forordning (forordning nr. 1463/70) [3].

A — Spørgsmålene vedrørende fortolkningen af disse bestemmelser er opstået under en straffesag mod selskabet Thomas Scott & Sons Bakers Limited og Brian Rimmer. Rimmer er ansat som salgschauffør på provisionsbasis ved bagerivirksomheden Scott, der driver adskillige køretøjer, indrettet til bagerivarer.

Der var rejst tiltale for overtrædelse af social-forordning nr. 543/69 og tachograf-forordning nr. 1463/70, samt de nationale gennemførelsesbestemmelser — med hensyn til de nærmere enkeltheder heri tillader jeg mig at henvise til retsmøderapporten og sagsforholdet i dommen i Paterson-sagen [4] — idet de tiltalte havde besiddet og benyttet et køretøj uden tachografkontrolapparat. Rimmer er desuden sat under tiltale for at have ført den pligtige personlige kontrolbog på mangelfuld måde.

De tiltalte har hævdet, at den påtalte handlemåde ikke er strafbar. De har påberåbt sig en undtagelsesbestemmelse (4. afsnit i Community Road Transport Rules (Exemptions) Regulations 1978 (Statutory Instruments 1978, nr. 1158, som ændret), hvorefter bestemmelserne i de nævnte forordninger ikke finder anvendelse på indenlandske transportopgaver, der indebærer brugen af »særlige køretøjer . . . til dørsalg«.

Bestemmelsen er vedtaget til gennemførelse af artikel 14a, stk. 3, litra a), i Rådets forordning nr. 543/69. Ifølge denne regel [kan] medlemsstaterne efter bemyndigelse fra Kommissionen meddele undtagelser fra denne forordning for så vidt angår følgende former for indenlandsk kørsel:

benyttelse af specialkøretøjer til betjening af lokale markeder, til salg ved dørene, til ambulante bank-, valuta- eller opsparingstransaktioner, til gudstjenester, til udlån af bøger, plader eller kassetter samt til kulturelle formål eller ambulante udstillinger; . . .

De tiltalte blev frifundet i første instans. Ankeinstansen hjemviste sagen med den begrundelse, at lovovertrædelserne var bevist, og at der derfor skulle ske domfældelse. House of Lords tillod anke

1 — Oversat fra tysk.

2 — Rådets forordning (EØF) nr. 543/69 af 25. 3. 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (EFT 1969 I, s. 158) som affattet ved Rådets forordning nr. 515/72 af 28. 2. 1972 (EFT 1972 I, s. 127) og Rådets forordning nr. 2827/77 af 12. 12. 1977 (EFT L 334 af 24. 12 1977, s. 1).

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 1463/70 af 20. 7. 1970 om indførelse af kontrolapparat inden for landevejstransport (EFT 1970 II, s. 419).

4 — Dom af 22. 3. 1984 i sag 90/83 — Michael Paterson mod W. Weddel & Company Limited m.fl. — Sml. 1984, s. 1567.

herimod og forelagde samtidig ved kendelse af 23. juni 1983 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1. Skal ordet 'special-' ifølge den rigtige fortolkning af undtagelsen i artikel 14 a, stk. 3, litra a), i Rådets forordning nr. 543/69 — anvendes alene på det bestemte køretøjs egenskaber eller alene på selve salget ved dørene eller på en kombination af begge muligheder? Der spørges tillige — såfremt den sidste fortolkning er den rigtige — hvilken grad af sammenhæng der sigtes til.

2. Omfatter begrebet salg ved dørene — ifølge den rigtige fortolkning af de samme undtagelsesbestemmelser — alene systematisk henvendelse til husstand efter husstand med henblik på salg til den egentlige forbruger? Kan begrebet også finde anvendelse dels på en række henvendelser til mulige engroskunder, såsom butikker, kantiner, alderdomshjem eller supermarkeder med henblik på salg, idet chaufføren bruger en væsentlig tid på salgsarbejde, dels på en kombination af disse to muligheder? Der spørges tillige — såfremt den sidste fortolkning er den rigtige — hvilken grad af sammenhæng der sigtes til.

3. Hvad er den rigtige fortolkning af ordet 'special-' i artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordningen?«

Spørgsmålene angår i det væsentlige fortolkningen af begreberne specialkøretøj« og »salg ved dørene«

B — Jeg skal i det følgende tage stilling til disse spørgsmål:

1. Første og tredje spørgsmål

(Fortolkningen af ordet »specialkøretøj«)

Den forelæggende ret skal afgøre, hvorvidt det pågældende køretøj, der er nærmere beskrevet i retsmøderapporten, skal anses for et »specialkøretøj« som forudsat i den nævnte undtagelsesbestemmelse. Da både det første og det tredje spørgsmål angår arten og omfanget af den »specialisering«, der kræves, finder jeg det hensigtsmæssigt at behandle disse spørgsmål under ét.

Herved skal det først afklares, hvorvidt ordet »special-« udelukkende vedrører køretøjets beskaffenhed, dets sædvanlige brug eller en kombination af disse. Sagens parter er enige om, at der kun kan tales om et specialkøretøj, dersom det pågældende køretøj frembyder en særlig konstruktion eller indretning med henblik på en speciel anvendelse. Parterne går endvidere med rette ud fra, at ikke et hvilket som helst formålet uvedkommende specialkøretøj, der anvendes til uvedkommende formål, er omfattet af bestemmelsen, men at der fornuftigvis skal foreligge en eller anden sammenhæng mellem specialiseringen og brugen af køretøjet.

Imidlertid er der blevet fremført forskellige opfattelser vedrørende sammenhængen mellem anvendelsen og køretøjets egenskab. Efter de tiltaltes opfattelse er det tilstrækkeligt, at køretøjet er specialiseret med henblik på *særlige transportopgaver,* eksempelvis transport af bagerivarer. Først derefter skal det afgøres, hvorvidt et sådant specialkøretøj

tillige indsættes til salg ved dørene. Det forenede Kongeriges regering, den franske regering og Kommissionen er derimod i det væsentlige enige om, at specialiseringen af det pågældende køretøj i første række skal stå i forbindelse med salgets *beskaffenhed.*

a) Holdepunkter for, at specialiseringen ikke angår beskaffenheden af de transporterede varer, men derimod den anvendelse af køretøjet, som ligger i forlængelse heraf, fremgår allerede af *ordlyden* af nogle af de sproglige versioner. I den engelske, franske og italienske version sondres der nemlig med henblik på det tilfælde, hvor der efter ansøgning kan gøres undtagelse mellem indenlandske transport*opgaver* og *anvendelser* (national transport operations and uses, les transports et usages nationaux, i trasporti e le utilizzazioni nazionali). Under litra a) i de nævnte sproglige versioner tales der derimod kun om *anvendelsen af specialkøretøj* for så vidt angår salg ved dørene (use ... for door-to-door selling, usage pour les opérations de vente de porte à porte, utilizzazione ... per operazioni di vendita da porta a porta). Herved er den hollandske version tydelig, idet den taler om køretøjer, der særligt er udrustet til *hussalg* (voertuigen die speciaal zijn uitgerust ... voor de verkoop aan huis). Endelig taler også de øvrige anvendelsesmåder for køretøjerne, der er opregnet i den pågældende bestemmelse (anvendelse til ambulante bank-, valuta- eller opsparingstransaktioner, til gudstjenester, til udlån af bøger, plader eller kassetter samt til kulturelle formål eller ambulante udstillinger), for at der med hensyn til specialiseringen mindre skal tages hensyn til transporten end til køretøjets funktion i øvrigt, ud over den rene transport.

b) Ikke mindst *formålsbestemte betragtninger* fører til dette resultat. Da der er tale om en undtagelsesbestemmelse fra den almindelige ordning ifølge Rådets forordning nr. 543/69 om landevejstransport, skal undtagelsens rækkevidde, således som Domstolen allerede har fremhævet det i sag 47/79 [1], fastlægges ud fra forordningens formål og retlige sammenhæng.

Baggrunden for formålet med denne forordning om harmonisering af bestemte sociale bestemmelser inden for landevejstransport er, således som det fremgår af forordningens præambel og af præamblerne til ændringsforordningerne nr. 515/72 og nr. 2827/77, at virkeliggøre målsætningerne om socialt fremskridt og færdselssikkerhed og tilvejebringe en harmonisering af konkurrencebetingelserne inden for landevejstransport. Med henblik herpå blev der i de pågældende forordninger fastsat bestemte køre- og hviletider for det kørende personale. For at sikre kontrollen med overholdelsen af disse bestemmelser indeholder forordning nr. 543/69 i artiklerne 14 ff. en række bestemmelser vedrørende *»overvågning og kontrol«.*

De køretøjer, der er nævnt i artikel 4, og hvis kreds er blevet udvidet ved forordningerne nr. 512/72 og 2827/77, er undtaget fra forordningens anvendelsesområde. Det gælder navnlig ifølge artikel 4, nr. 2, sådanne køretøjer, der benyttes til godstransport, og hvis største tilladte totalvægt inklusive påhængsvogn eller sættevogn ikke overstiger 3,5 tons.

1 — Dom af 6. 12. 1979 i sag 47/79 — Städtereinigung K. Nehlsen KG mod Freie Hansestadt Bremen — Sml. 1979, s. 3639.

Rådet er åbenbart herefter gået ud fra, således som det fremgår af de i artikel 4 nævnte køretøjer og betragtningerne til forordningerne nr. 512/72 og 2827/77, at beskyttelsesinteresserne bag forordningerne kun i ringere grad bringes i fare ved brugen af sådanne køretøjer på grund af deres konstruktion, indretning og anvendelsesformål.

Med henblik på overvågning og kontrol af overholdelsen af køre- og hviletiderne indsatte forordning nr. 515/72 endelig artikel 14 a, litra b), i forordning nr. 543/69, der bl.a. bestemmer, at medlemsstaterne for køretøjers vedkommende, der kører i nærtrafik, indtil indførelsen af det ved forordning nr. 1463/70 fastsatte tachografkontrolapparat kan tillade undtagelser, »hvis de efter forhandling med Kommissionen træffer egnede foranstaltninger, som sikrer en effektiv kontrol med overholdelsen af de forskrifter, der gælder for denne transportform, og som sikrer, at den sociale beskyttelse og trafiksikkerheden ikke forringes«. Denne bestemmelse blev dernæst ved forordning nr. 2827/77 udvidet ved det her omtalte stk. 3. Som begrundelse for udvidelsen, der tillader medlemsstaterne at se bort fra det i øvrigt obligatoriske tachografkontrolapparat for de i stk. 3 nævnte køretøjer, anføres det i den 5. betragtning, at »det vil være hensigtsmæssigt, at der ved en fællesskabsprocedure åbnes mulighed for at gøre undtagelser fra forordningens bestemmelser for så vidt angår visse indenlandske transporter af særlig karakter; i tilfælde af undtagelse bør medlemsstaterne have pligt til at indføre en effektiv kontrol med de pågældende transporter og at sikre, at den sociale beskyttelse og færdselssikkerheden ikke forringes«.

Herefter skulle også de i artikel 14, stk. 3, litra a), nævnte køretøjer med en tilladt *totalvægt på mere end 3,5 tons,* hvis benyttelse på grund af køretøjernes specialisering ikke giver grund til at frygte en overskridelse af køretiderne, kunne fritages fra kontrol ved hjælp af tachografkontrolapparatet.

For så vidt angår varevogne, der blot fremviser en specialindretning med henblik på de varer, der skal transporteres, kan dette imidlertid ikke uden videre ventes at være tilfældet. Derimod kan der regnes med overholdelse af køre- og hviletiderne i forbindelse med køretøjer, hvis særlige konstruktion eller indretning klart viser, at de i første række anvendes i salgsøjemed, der er forbundet med hyppig standsning.

For at sikre en virksom kontrol med transporten og for at sikre, at den sociale beskyttelse og trafiksikkerheden ikke forringes, kan den pågældende bestemmelse herefter alene fortolkes således, at kun sådanne køretøjer omfattes af undtagelsen, der er specialiseret med henblik enten på salg ved dørene eller på de andre særlige opgaver, der er nævnt i bestemmelsen. Disse køretøjer skal med andre ord ved deres konstruktion, indretning eller øvrige kendetegn entydigt adskille sig fra køretøjer, der kan anvendes til befordring af varer af enhver art.

Vedrørende spørgsmålet om specialiseringsgraden skal det med hensyn til målsætningen bag forordning nr. 543/69 bemærkes, at de særlige kendetegn skal

være således beskafne, at misbrug er så godt som udelukket eller i det mindste i væsentlig grad vanskeliggjort. For at muliggøre en virksom kontrol og mindske faren for misbrug, må det efter min opfattelse forlanges — i overensstemmelse med den franske regerings mening, men i modsætning til den af den britiske regering fremsatte opfattelse — at den særlige indretning, der kendetegner det pågældende køretøj som specialkøretøj i modsætning til varevogne, ikke uden et vist mindstemål af foranstaltninger kan ombygges eller fjernes. Ellers kan man ikke tale om, at køretøjet er »specialiseret«, dvs. særlig egnet til ét bestemt formål og mindre egnet til andre. I nærværende tilfælde kan altså kun sådanne køretøjer omfattes af undtagelsesbestemmelsen, der er indrettet som *ambulante udsalgssteder.*

Kun en sådan snæver fortolkning af begrebet »specialkøretøj« tilgodeser undtagelseskarakteren af den pågældende bestemmelse. Ville man derimod i tilslutning til de tiltaltes opfattelse ikke blot henføre specialiseringen til de i undtagelsesbestemmelsen *udtrykkeligt nævnte* anvendelsesformål, ville det yderligere i praksis være vanskeligt at afgøre, hvorvidt disse køretøjer rent faktisk kun benyttes til salg ved dørene og alene af denne grund ikke behøver at udstyres med tachograf.

Endelig kan det heller ikke indvendes imod den anførte fortolkning, at Kommissionen ikke har fastlagt betingelser og enkeltheder, da den godkendte de nationale foranstaltninger. Da den pågældende bestemmelse så godt som ordret er blevet overtaget af Det forenede Kongerige, bestod der ingen anledning for Kommissionen til at fastsætte begrænsninger heri.

2. Andet spørgsmål

(Fortolkningen af ordene »salg ved dørene«)

Ved det andet spørgsmål søges betydningen af begrebet »salg ved dørene«, jfr. bestemmelsen, afklaret. Især ønsker den forelæggende ret oplyst, om en sådan aktivitet kun omfatter den systematiske kørsel fra dør til dør med henblik på salg til *den egentlige forbruger* eller om aktiviteten også omfatter besøg hos en række potentielle *engroskunder.*

a) Som det er blevet fremhævet af alle sagens parter, giver en *terminologisk betragtning* af bestemmelsen heller ikke i dette tilfælde noget entydigt svar. Det gælder så meget mere, som der i de forskellige sproglige versioner anvendes forskellige begreber for at beskrive den omhandlede aktivitet. Mens der i den engelske, franske og italienske version er tale om et »salg fra dør til dør« ('door-to-door selling', 'vente de porte à porte', 'vendita da porta' a porta), tales der i den danske og nederlandske version om salg ved huset ('verkoop an huis')«, hhv. 'salg ved dørene'; endelig kaldes aktiviteten i den tyske version 'ambulant salg' ('ambulanter Verkauf')«.

Samtlige sproglig versioner er kun sammenfaldende derved, at det skal dreje sig om en *salgsaktivitet,* der udøves på den måde, at sælgeren opsøger de potentielle kunder for at falbyde sine varer. Som regel vil det her dreje sig om *mindre handler,* uden at dette kendetegn dog begrebsmæssigt skal foreligge. Under alle omstændigheder gælder det dog, at en

sådan aktivitet kræver en *længere varighed af opholdet* til forskel fra den rene levering. Herudover fremgår det dog også af de fleste sproglige versioner, at en sådan salgsaktivitet principielt er forbundet med *hyppigt ophold.*

b) En *betragtning* af bestemmelsens *placering i systemet* viser imidlertid, at det sidstnævnte kriterium ikke nødvendigvis kendetegner dørsalget i bestemmelsens forstand. Når nemlig både specialkøretøjer, der kan *benyttes* til betjening af lokale markeder (use ... at local markets, usage ... pour la desserte des marchés locaux, utillizzazione ... per il servizio di mercati locali, vervoer met voertuigen ... voor gebruik op plaatselijke markten), og køretøjer, der benyttes til »salg ved dørene«, falder under ordningen, må heraf følge, at — således som især den britiske regering har fremhævet — også sådanne køretøjer må falde under ordningen, der benyttes som rullende udsalgssted, eksempelvis på gadehjørner. En sådan anvendelse omfattes i øvrigt også af det i den tyske version anvendte udtryk »ambulant salg«, der til forskel fra »stationært salg« blot betyder, at sælgeren kommer til kunden, ikke omvendt.

c) En yderligere fastlæggelse af begrebet »salg ved dørene« kan kun ske under hensyntagen til *målsætningen* i forordning nr. 543/69. Den franske regering opfatter begrebet snævert således forstået, at begrebet kun omfatter småhandel ved husstand efter husstand, hvorunder der rettes henvendelse til privatpersoner i deres boliger. Efter Kommissionens opfattelse kan salg til engroshandelen i hvert fald ikke falde under begrebet.

Følger man den her fremsatte snævre fortolkning af begrebet »specialkøretøj«, er spørgsmålet om, »hvorledes«, »hvor« og »til hvem« salget sker, imidlertid ikke længere afgørende i sammenhængen. Ifølge denne fortolkning omfatter undtagelsesbestemmelsen nemlig kun sådanne køretøjer, hvis indretning kendetegner dem som *ambulante salgssteder* og ikke som varevogne. Sådanne køretøjer sikrer nemlig i kraft af selve deres beskaffenhed — i modsætning til varevogne — at de køretider, der gælder i henhold til forordning nr. 543/69, ikke overskrides. For så vidt er det også uden betydning, om salget sker »fra dør til dør« eller på en bestemt stadeplads. Videre er det uden betydning, om der kun sker systematisk henvendelse til bestemte kunder i salgsøjemed eller om en praktisk taget ubegrænset kundekreds betjenes. Når det ved køretøjets indretning er sikret, at de tilladte køretider som regel ikke overskrides, kan det herefter ikke være afgørende, om køretøjet anvendes med henblik på salg til den endelige forbruger eller til engroskunder.

Dersom medlemsstaterne efter Kommissionens godkendelse kun tillader undtagelser fra forordning nr. 543/69 for køretøjer af den nævnte art, tages der også tilstrækkeligt hensyn til artikel 14a, stk. 5, der bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe egnede foranstaltninger »for at sikre en effektiv kontrol med de pågældende transporter og for at sikre, at normerne for den sociale beskyttelse og trafiksikkerheden ikke tilsidesættes«.

C — Afsluttende foreslår jeg derfor, at de forelagte spørgsmål besvares på følgende måde:

1. Ved specialkøretøj, jfr. artikel 14a, stk. 3, litra a), i Rådets forordning nr. 543/69, skal alene forstås sådanne køretøjer, hvis konstruktion, indretning eller øvrige bekaffenhed sikrer, at de i overvejende grad benyttes til salg ved dørene.

2. Ved »salg ved dørene« efter bestemmelsens betydning forstås henvendelse til potentielle kunder ved hjælp af ambulante salgssteder. Det er vigtigt, at de rene køretider spiller en underordnet rolle i sammenligning med de øvrige aktiviteter i forbindelse med salget.