CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ VAN 29 MEI 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Deze prejudiciële zaak betreft de uitlegging van afwijkingsbepalingen die zowel voorkomen in verordening nr. 543/69 — de zogenoemde sociale verordening [2] — als in verordening nr. 1463/70 — de tachograaf-verordening [3].

A — De vragen over de uitlegging van deze bepalingen zijn gerezen in het kader van een strafzaak tegen de firma Thomas Scott & Sons Bakers Limited en B. Rimmer. Rimmer werkt als chauffeur/verkoper op commissiebasis bij het bakkersbedrijf Scott, dat meerdere voertuigen voor bakkerswaren bezit.

De verdachten is telastgelegd dat zij, in strijd met de in de verordeningen van de Raad nrs. 543/69 en 1463/70 en de nationale uitvoeringsvoorschriften daarvan vervatte regeling, voor details waarvan ik moge verwijzen naar het rapport ter terechtzitting en het feitenrelaas van het arrest-Paterson [4], een voertuig zonder tachografisch controleapparaat in dienst hebben gehad en hebben gebruikt. Aan Rimmer is voorts telastgelegd, dat hij het voorgeschreven persoonlijk controleboekje niet goed heeft ingevuld.

De verdachten betwisten de strafbaarheid van de hun verweten gedraging en beroepen zich daartoe op een afwijkingsbepaling — Regulation nr. 4 van de Community Road Transport Rules (Exemptions) Regulations 1978 (Statutory Instruments 1978, nr. 1158, zoals gewijzigd) —, volgens welke de bepalingen van genoemde verordeningen niet van toepassing zijn op binnenlands vervoer waarbij „gebruik wordt gemaakt van voertuigen die speciaal zijn uitgerust ... voor de verkoop aan huis."

Deze bepaling is vastgesteld ter uitvoering van artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69 van de Raad luidende:

„De Lid-Staten kunnen, na machtiging van de Commissie, afwijkingen toestaan van deze verordening voor de volgende vormen van binnenlands vervoer: Vervoer met voertuigen die speciaal zijn uitgerust voor gebruik op plaatselijke markten, voor de verkoop aan huis, voor ambulante werkzaamheden van banken, wisselkantoren of spaarbanken, voor de eredienst, voor het uitlenen van boeken, platen of cassettes, voor culturele manifestaties of voor ambulante tentoonstellingen ..."

In eerste instantie werden de verdachten vrijgesproken. De High Court verwees de zaak echter terug naar de rechter in eerste instantie op grond dat de overtredingen waren bewezen en dat de verdachten derhalve moesten worden veroordeeld. Het House of Lords verleende

1 — Vertaald uit het Duits.

2 — Verordening (EEG) nr. 543/69 van de Raad van 25. 3. 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 77 van 1969, blz. 49), zoals gewijzigd bij de verordeningen nrs. 515/72 van de Raad van 28. 2. 1972 (PB L 67 van 1972, blz. 11) en 2827/77 van de Raad van 12. 12. 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 1).

3 — Verordening (EEG) nr. 1463/70 van de Raad van 20. 7. 1970 betreffende de invoering van een controleapparaat voor het wegvervoer (PB L 164 van 1970, blz. 1).

4 — Arrest van 22. 3. 1984 in zaak 90/83, Paterson, Jurispr. 1984, blz. 1567.

echter verlof om hoger beroep in te stellen, en wendde zich tegelijkertijd met een beschikking van 23 juni 1983 tot het Hof van Justitie teneinde een prejudiciële beslissing te verkrijgen over de volgende vragen:

„1. Moeten de woorden ‚die speciaal zijn uitgerust' in de afwijkingsbepaling van artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69 van de Raad worden geacht enkel betrekking te hebben op de eigenschappen van het betrokken voertuig, of enkel op de verkoop aan huis, of op een combinatie van beide: indien deze laatste uitlegging juist is, hoe ver moet de correlatie dan gaan?

2. Moet genoemde afwijkingsbepaling aldus worden verstaan, dat onder verkoop aan huis enkel valt het stelselmatig afgaan van huizen met het oog op verkoop aan eindverbruikers; of dat het begrip van toepassing is op het met het oog op verkoop afleggen van enkele bezoeken aan potentiële grootafnemers, zoals winkels, kantines, bejaardentehuizen of supermarkten, waarbij de chauffeur een belangrijk deel van zijn tijd aan verkoop besteedt, of wellicht op een combinatie van beide, indien deze laatste uitlegging juist is, hoe ver moet die correlatie dan gaan?

3. Welke betekenis moet in de context van artikel 14bis, lid 3, sub a, van de verordening worden gehecht aan de term ‚speciaal uitgerust voor'?"

Deze vragen komen in wezen neer op de vraag, hoe de termen „speciaal uitgerust voertuig" en „verkoop aan huis" moeten worden uitgelegd.

B — Hieromtrent wil ik het volgende opmerken.

1. De eerste en de derde vraag

(Uitlegging van de term „speciaal uitgerust voertuig")

De verwijzende rechter dient te beslissen, of het onderhavige, in het rapport ter terechtzitting beschreven voertuig een „speciaal uitgerust voertuig" in de zin van de aangehaalde afwijkingsbepaling is. Daar de eerste en de derde vraag beide betrekking hebben op de aard en de omvang van de daartoe vereiste „specialisatie", acht ik het zinvol deze vragen tezamen te behandelen.

Vooraf moet dan worden vastgesteld, of het woord „speciaal" uitsluitend op de aard van het voertuig of op het gebruik ervan betrekking heeft, dan wel op een combinatie van beide. Partijen in het geding zijn het erover eens, dat er alleen sprake kan zijn van een speciaal uitgerust voertuig, wanneer dit voertuig speciaal is gebouwd of ingericht met het oog op een bijzonder gebruik. Zij gaan er voorts terecht van uit, dat onder bedoelde bepaling niet vallen speciaal uitgeruste voertuigen die voor een ander dan het beoogde doel worden gebruikt, doch dat er een zinnig verband moet bestaan tussen de speciale uitrusting en het gebruik van het voertuig.

Verschil van mening bestaat echter over de vraag betreffende de relatie tussen de aard van het gebruik en de eigenschappen van het voertuig. Volgens de verdachten is het voldoende, dat het voertuig speciaal is uitgerust voor een bepaalde *soort van vervoer,* bijvoorbeeld het vervoer van bakkerswaren. Pas in de tweede plaats moet worden nagegaan, of een dergelijk speciaal ingericht voertuig

ook werkelijk voor de verkoop aan huis is bestemd. Daarentegen zijn de Britse en de Franse regering alsook de Commissie het er in wezen met elkaar over eens, dat de specialisatie van het voertuig in de eerste plaats betrekking moet hebben op de *aard van de verkoop.*

a) Reeds de *bewoordingen* van enkele taalversies wijzen erop, dat de specialisatie geen betrekking heeft op de aard van de te vervoeren waren, doch — en dit gaat verder — op het gebruik van het voertuig. Met betrekking tot de voor ontheffing in aanmerking komende gevallen wordt in de Engelse, de Franse en de Italiaanse tekst immers onderscheid gemaakt tussen binnenlands *vervoer* en *gebruik* (national transport operations and uses, les transports et usages nationaux, i transporti e le utilizzazioni nazionali). Onder punt a is in genoemde taalversies echter nog slechts sprake van het *gebruik van speciaal uitgeruste voertuigen* voor de verkoop aan huis (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). Heel duidelijk is hier de Nederlandse versie, waarin sprake is van „voertuigen die speciaal zijn uitgerust voor de *verkoop aan huis.*" Tenslotte suggereren ook de in die bepaling genoemde andere wijzen van gebruik van de voertuigen (gebruik voor ambulante werkzaamheden van banken, wisselkantoren of spaarbanken, voor de eredienst, voor het uitlenen van boeken, platen of cassettes, voor culturele manifestaties of voor ambulante tentoonstellingen), dat de specialisatie niet zo zeer betrekking heeft op het vervoer als wel op de boven de zuivere vervoersfunctie uitgaande andere functies van het voertuig.

b) Tot dit resultaat komt men niet in de laatste plaats wanneer men de kwestie *teleologisch* benadert. Aangezien het bij de onderhavige bepaling gaat om een afwijking van de algemene regeling van 's Raads verordening nr. 543/69 inzake het wegvervoer, moet de strekking ervan, naar het Hof in zaak 49/79 [1] overwoog, worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen en de juridische context van deze verordening.

Naar uit haar considerans en uit de considerans van de wijzigingsverordeningen nrs. 515/72 en 2827/77 blijkt, heeft de verordening tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer tot doel, de sociale vooruitgang en de verkeersveiligheid te waarborgen en een harmonisatie van de concurrentievoorwaarden in het wegverkeer tot stand te brengen. Daartoe werden bepalingen vastgesteld inzake de rij- en rusttijden van de bestuurders. Om de controle op de naleving van deze bepalingen te verzekeren, bevat verordening nr. 543/69 in de artikelen 14 e.v. een reeks bepalingen inzake *controle en sancties.*

Deze verordening is niet van toepassing op de in artikel 4 genoemde voertuigen, waarvan de lijst in de verordeningen nrs. 515/72 en 2827/77 is uitgebreid. Hiertoe behoren volgens artikel 4, sub 2, met name voertuigen die bestemd zijn voor goederenvervoer en waarvan het toegestane maximumgewicht, dat van aan-

1 — Arrest van 6. 12. 1979 in zaak 47/79, Nehlsen, Jurispr. 1979, blz. 3639.

hangwagens of opleggers inbegrepen, niet meer dan 3,5 ton bedraagt. Gezien de opsomming van voertuigen in artikel 4 en de consideransen van de verordeningen nrs. 515/72 en 2827/77, is de Raad er dus blijkbaar van uitgegaan, dat bij het gebruik van deze voertuigen de doelstellingen van de verordeningen minder gevaar lopen, zulks op grond van hun bouwwijze, uitrusting en gebruik.

Met het oog op de controle op de inachtneming van de rij- en rusttijden en de sancties op overtredingen werd tenslotte bij verordening nr. 515/72 aan verordening nr. 543/69 een artikel 14bis, sub b, toegevoegd, dat onder meer bepaalt dat de Lid-Staten voor in het binnenlandse wegvervoer gebruikte voertuigen afwijkingen kunnen toestaan van de verplichting tot installatie van de tachograaf, „als zij — na raadpleging van de Commissie — de geschikte maatregelen nemen om een doeltreffende controle te waarborgen met betrekking tot de voor deze categorieën vervoer geldende bepalingen, waardoor kan worden verzekerd dat geen schade wordt toegebracht aan de sociale bescherming en de veiligheid van het wegverkeer." Deze bepaling werd vervolgens bij verordening nr. 2827/77 uitgebreid met het thans in geding zijnde lid 3. In verband met deze toevoeging, waarbij de Lid-Staten wordt toegestaan voor de daar genoemde voertuigen af te zien van de in andere gevallen verplichte tachograaf, wordt in de vijfde overweging van de considerans overwogen:

„dat het gewenst is om door middel van een communautaire procedure afwijkingen van de voorschriften van de verordening toe te staan voor bepaalde vormen van nationaal vervoer onder bijzondere omstandigheden; dat de Lid-Staten in geval van afwijkingen gehouden moeten zijn een doeltreffende controle op het betrokken vervoer te organiseren en er zich van te vergewissen dat het niveau van de sociale bescherming en van de verkeersveiligheid niet in het geding komt."

Dienvolgens moest dus ook met betrekking tot de controle door middel van tachografen een uitzondering mogelijk worden gemaakt voor de in artikel 14bis, lid 3, sub a, genoemde voertuigen met een toegestaan *maximumgewicht van meer dan 3,5 ton*, waarbij reeds op grond van hun specialisatie niet behoeft te worden gevreesd voor overschrijding van de rijtijden.

Bij bestelwagens die enkel een speciale uitrusting hebben in verband met de te vervoeren waren, valt dit echter niet zonder meer te verwachten. Op inachtneming van de rij- en rusttijden mag daarentegen wel worden gerekend bij voertuigen waarvan op grond van hun bijzondere bouw of uitrusting duidelijk is dat zij in de eerste plaats worden gebruikt voor verkoopactiviteiten die door talrijke stops worden gekenmerkt.

Wil men een doeltreffende controle van het vervoer waarborgen en verzekeren dat geen afbreuk wordt gedaan aan de sociale bescherming en de verkeersveiligheid, dan dient men de in geding zijnde bepaling aldus uit te leggen, dat de afwijking slechts mag gelden voor voertuigen die speciaal zijn uitgerust voor de verkoop aan huis of voor de andere in die bepaling genoemde doelen. Met andere woorden: deze voertuigen moeten zich door hun bouw, uitrusting of andere kenmerken duidelijk onderscheiden van een voertuig dat voor het vervoer van alle mogelijke soorten goederen wordt gebruikt.

Hoe ver dient die specialisatie te gaan? Gelet op de doelstelling van verordening nr. 543/69, kan men zeggen dat de bijzondere kenmerken van dien aard moe-

ten zijn, dat verkeerd gebruik zo goed als uitgesloten of althans zeer moeilijk is. Om een doelmatige controle mogelijk te maken en het gevaar van misbruik te verminderen, moet, zoals ook de Franse regering — in tegenstelling tot de Britse — meent, worden verlangd dat de bijzondere uitrusting, waardoor het voertuig zich als gespecialiseerd voertuig van bestelwagens onderscheidt, niet al te gemakkelijk kan worden gewijzigd of verwijderd. Anders kan men niet zeggen dat het een „gespecialiseerd" voertuig is, dat wil zeggen een voertuig dat bijzonder geschikt is voor een bepaald doel en minder geschikt voor een ander. In casu kunnen dus alleen voertuigen onder de afwijkingsbepaling vallen, die als *rijdende winkels* zijn ingericht.

Alleen deze enge uitlegging van het begrip „speciaal uitgerust voertuig" doet recht aan het afwijkingskarakter van de onderhavige bepaling. Zou men echter de opvatting van de verdachten volgen en de specialisatie niet uitsluitend op de in de afwijkingsbepaling met name genoemde gebruiksdoelen betrekken, dan zou het bovendien in de praktijk moeilijk zijn om te controleren, of het voertuig inderdaad enkel voor verkoop aan huis wordt gebruikt en alleen daarom niet van een tachograaf dient te worden voorzien.

Tegen deze uitlegging kan tenslotte ook niet worden ingebracht, dat de Commissie de nationale regeling heeft goedgekeurd zonder nadere voorwaarden voor de toepassing ervan te stellen. Aangezien het Verenigd Koninkrijk de onderhavige bepaling vrijwel woordelijk heeft overgenomen, bestond er voor de Commissie geen aanleiding om dergelijke beperkingen vast te stellen.

2. De tweede vraag

(Uitlegging van de term „verkoop aan huis")

Met de tweede vraag wordt gevraagd om verduidelijking van de term „verkoop aan huis" in de zin van deze bepaling. De verwijzende rechter vraagt inzonderheid, of onder verkoop aan huis enkel het stelselmatig afgaan van huizen met het oog op verkoop aan eindverbruikers valt, of ook het afleggen van enkele bezoeken aan potentiële *grootafnemers.*

a) Zoals alle procespartijen opmerken, levert een *terminologische benadering* van de bepaling geen duidelijk antwoord op, zulks temeer omdat in de onderscheiden taalversies verschillende begrippen worden gebruikt ter omschrijving van deze activiteit. In de Engelse, de Franse en de Italiaanse versie is sprake van „deur-aan-deur verkoop" („door-to-door selling", „vente de porte à porte", „vendita da porta a porta"), in de Deense van „verkoop aan de deur" („salg ved dørene") en in de Nederlandse van „verkoop aan huis", terwijl in de Duitse versie de term „ambulanter Verkauf" wordt gebruikt.

Tussen alle taalversies bestaat slechts in zoverre overeenstemming, dat er sprake moet zijn van een *verkoopactiviteit* waarbij de verkoper zijn potentiële klanten opzoekt om zijn waren aan te bieden. In de regel zal het daarbij om *detailhandel* gaan, doch uit de gebruikte begrippen vloeit dit niet noodzakelijk voort. Anders

dan het eenvoudig bezorgen van waren, vraagt deze activiteit in ieder geval *langere stoptijden.* Uit de meeste taalversies valt bovendien op te maken, dat een dergelijke verkoopactiviteit in principe met *veelvuldige stops* gepaard gaat.

b) Bij systematisch onderzoek van de bepaling blijkt echter, dat laatstgenoemd criterium niet per se opgaat voor ambulante verkoop in de zin van deze bepaling. Wanneer namelijk zowel speciaal uitgeruste voertuigen die op plaatselijke markten worden gebruikt („use at local markets, usage pour la desserte des marchés locaux, utilizzazione per il servizio di mercati locali, vervoer met voertuigen voor gebruik op plaatselijke markten, benyttelse af specialkøretøjer til betjening af lokale markeder), als voertuigen voor de verkoop aan huis onder deze regeling vallen, is het alleen maar consequent dat — zoals met name de Britse regering stelt — onder deze regeling ook voertuigen vallen die als rijdende verkooppunten, bijvoorbeeld op straathoeken, worden gebruikt. Zodanig gebruik valt overigens ook onder de in de Duitse tekst gebezigde term „ambulanter Verkauf", die tegenover „stationärer Verkauf" enkel betekent dat de verkoper naar de klant komt en niet de klant naar de verkoper.

c) Een nog engere afbakening van het begrip „verkoop aan huis" is enkel mogelijk wanneer men de *doelstelling* van verordening nr. 543/69 in aanmerking neemt. De Franse regering wil het begrip zo eng opvatten, dat alleen huis-aan-huis detailverkoop eronder valt, waarbij particulieren aan huis worden bezocht. Volgens de Commissie dient in elk geval de verkoop aan de groothandel er niet onder te vallen.

Neemt men de door mij verdedigde enge uitlegging van het begrip „speciaal uitgerust voertuig" over, dan is de vraag „hoe", „waar" en „aan wie" wordt verkocht, hier echter niet van belang. Bij deze uitlegging geldt de afwijkingsbepaling immers enkel voor voertuigen die op grond van hun uitrusting als *rijdende winkel* en niet als bestelwagen zijn aan te merken. Anders dan bestelwagens, bieden deze voertuigen namelijk reeds door hun inrichting de garantie, dat de krachtens verordening nr. 543/69 toegestane rijtijden niet worden overschreden. Daarbij is het niet van belang, of de verkoop „huis aan huis" of op een bepaalde standplaats geschiedt. Al evenmin van belang is het, of bepaalde klanten stelselmatig worden bezocht met het oog op verkoop, of dat een praktisch onbegrensde klantenkring wordt bediend. Wanneer op grond van de uitrusting van het voertuig gewaarborgd is, dat de toegestane rijtijden in de regel niet worden overschreden, is het tenslotte ook irrelevant, of het voertuig voor de verkoop aan eindverbruikers dan wel aan groothandels wordt gebruikt.

Wanneer de Lid-Staten met toestemming van de Commissie, uitsluitend voor voertuigen als hier bedoeld, afwijkingen van verordening nr. 543/69 toestaan, wordt ook recht gedaan aan lid 5 van artikel 14bis, dat bepaalt dat de Lid-Staten „passende maatregelen treffen om een doeltreffende controle van het vervoer te waarborgen, waardoor kan worden verzekerd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de normen van sociale bescherming en verkeersveiligheid."

C — Concluderend geef ik in overweging, de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

1. Onder „voertuigen die speciaal zijn uitgerust" in de zin van artikel 14bis, lid 3, sub a, van 's Raads verordening nr. 543/69, zijn enkel te verstaan voertuigen waarvan de bouw, uitrusting of andere hoedanigheden waarborgen dat zij hoofdzakelijk voor de verkoop aan huis worden gebruikt.

2. Onder „verkoop aan huis" in de zin van dit artikel is te verstaan het opzoeken van potentiële klanten met behulp van rijdende winkels. Van belang is daarbij, dat de zuivere rijtijd een ondergeschikte rol speelt in vergelijking met de overige met de verkoop samenhangende activiteiten.