SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 8. April 1992 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der Petersfield Magistrates' Court ersucht Sie um Auskunft über die Voraussetzungen, unter denen der Beförderung dienende Fahrzeuge, die von den zuständigen Stellen der Gaswerke eingesetzt werden, mit einem Fahrtenschreiber ausgerüstet werden müssen.

2. Insbesondere um die Arbeitsbedingungen und die Sicherheit im Straßenverkehr zu verbessern, legt die Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr [1], die auf der Grundlage von Artikel 75 EWG-Vertrag erging, ein Mindestalter für das Lenken von im Güter- oder Personenverkehr eingesetzten Fahrzeugen (Abschnitt III) eine Beschränkung der Lenkzeiten (Abschnitt IV) sowie Unterbrechungen und Ruhezeiten (Abschnitt V) fest und verbietet grundsätzlich eine Entlohnung nach Maßgabe der zurückgelegten Strecke und/oder der Menge der beförderten Güter (Abschnitt VI).

3. Um eine wirksame Kontrolle der Bestimmungen dieser Verordnung über die Lenkzeiten und andere Arbeitszeiten zu gewährleisten, sieht Artikel 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 [2] vor, daß Fahrzeuge, die in einem Mitgliedstaat zugelassen sind und der Personen- oder Güterbeförderung im Straßenverkehr dienen, mit einem geeichten Kontrollgerät, einem sogenannten „Fahrtenschreiber", ausgerüstet werden müssen.

4. Dieser allgemeine Grundsatz unterliegt denselben Ausnahmen, die auch von der Verordnung Nr. 3820/85 vorgesehen sind, auf die Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 3821/85 pauschal verweist.

5. Gemäß Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung Nr. 3821/85 und Artikel 4 der Verordnung Nr. 3820/85 sind also vom Geltungsbereich dieser beiden Verordnungen bestimmte Beförderungen ausgeschlossen, die mit bestimmten Fahrzeugen durchgeführt werden, nämlich „Fahrzeugen, die von den zuständigen Stellen für Kanalisation, Hochwasserschutz, der Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, der Straßenbauämter, der Müllabfuhr, des Telegraphen- und Fernsprechdienstes, des Postsachenbeförderungsdienstes, von Rundfunk und Fernsehen oder für die Erkennung von Rundfunk- und Fernsehübertragungen oder -empfang eingesetzt werden" [3].

6. Als die Licensing Authority South Eastern Traffic Area gegen die Firma British Gas ein Strafverfahren einleitete, weil diese am 8. Juni 1990 ein Fahrzeug ohne Fahrtenschreiber im Straßenverkehr hatte fahren lassen, berief sich die Firma British Gas auf diese Vorschriften.

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 370, S. 1.

2 — Verordnung über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. L 370, S. 8).

3 — Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85.

7. Diese Rechtssache wäre sicherlich nicht bis zu Ihnen gelangt, wenn das fragliche Fahrzeug ausschließlich von einem Gaswerk im Sinne des Artikels 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85 eingesetzt worden wäre.

8. Der Lastwagen diente jedoch einem doppelten Zweck: Er diente gleichzeitig der Beförderung von „technischer Ware", wie etwa an das Leitungsnetz anzuschließenden Gaszählern, und der von „Absatzware", beispielsweise von Gasherden [4], was die beiden Tätigkeitsbereiche der British Gas widerspiegelt.

9. Die Aktiengesellschaft British Gas besitzt, unterhält und erweitert ein Rohrleitungsnetz für Gas und sorgt für die Verteilung von Gas an die Verbraucher. *Sie ist in diesem Tätigkeitsbereich ohne Konkurrenz* [5].

10. Um den Verkauf von Gas zu steigern [6], betreibt sie darüber hinaus den Verkauf und Einbau von Haushaltsgasgeräten. *Sie steht hier in Konkurrenz* zu Einzelhändlern, die solche Geräte verkaufen.

11. Müssen die Fahrzeuge einer für die Gasversorgung zuständigen Gesellschaft, mit denen sowohl „technische Ware", die für die Instandhaltung des Netzes bestimmt ist, als auch „Absatzware" befördert wird, mit einem Fahrtenschreiber ausgerüstet sein und ist nach der Art der beförderten Ladung zu unterscheiden? Dahin gehen die beiden Vorabentscheidungsfragen des vorlegenden Gerichts, auf die eine einheitliche Antwort zu geben ich Ihnen vorschlage [7].

12. Die Verordnung Nr. 3820/85 und die sie ergänzende Verordnung Nr. 3821/85 verfolgen drei Ziele, die in der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3820/85 aufgeführt sind: *die Harmonisierung der Bedingungen des Wettbewerbs zwischen den Verkehrsunternehmen sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Sicherheit im Straßenverkehr.* Diese Ziele entsprechen denen der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 [8], an deren Stelle die Verordnung Nr. 3820/85 getreten ist.

13. Sie haben zur Verordnung Nr. 543/69 entschieden, daß

„*gemeinsame* Bestimmungen, die außer für den sozialen Schutz des Fahrers auch für eine Erhöhung der Sicherheit im Straßenverkehr sorgen, nur zur Beseitigung der Unterschiede, welche die Wettbewerbsbedingungen auf dem Gebiet des Verkehrs erheblich zu verfälschen geeignet sind, beitragen und sich so als im Sinne von Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrages ‚zweckdienlich' für die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik erweisen [können]" [9].

14. Im Urteil vom 6. Dezember 1979 in der Rechtssache 47/79 (Nehlsen/Bremen) [10] haben Sie festgestellt, daß die Vorschriften der Verordnung Nr. 543/69 „unter anderem die Beseitigung der Unterschiede zum Ziel haben, die die Wettbewerbsbedingungen im

4 — Vgl. den Beschluß des vorlegenden Gerichts, S. 6.

5 — Ebenda, S. 2.

6 — Ebenda, S. 4.

7 — Wie dies im übrigen die Regierung des Vereinigten Königreichs in Punkt 8 ihrer Erklärung vorschlägt.

8 — ABl. L 77, S. 49.

9 — Urteil vom 28. November 1978 in der Rechtssache 97/78 (Schumalla, Slg. 1978, 2311, Randnr. 6); Hervorhebung von mir.

10 — Slg. 1979, 3639.

Verkehr wesentlich zu verfälschen geeignet sind; zu diesem Zweck sollen Berufspraktiken abgeschafft werden, die auf einer unangemessenen Ausnutzung der menschlichen Arbeitskraft beruhen"[11]. Dort haben Sie den seither in ständiger Rechtsprechung bestätigten Grundsatz aufgestellt[12], daß der Anwendungsbereich von Ausnahmeregelungen *„unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung"*[13] zu bestimmen sei.

15. Diese Ziele können definitionsgemäß nur erreicht werden, wenn die Regelung allgemein und *einheitlich* ist; Sie haben daraus gefolgert, daß eine weite Auslegung des Anwendungsbereichs der Vorschriften über den Schutz der Fahrer mit einer *engen Auslegung* des Bereichs der Ausnahmen einhergehe.

16. So haben Sie entschieden, daß die in Artikel 11 Absatz 2 erster Abschnitt der Verordnung Nr. 543/69 vorgesehene Pflicht, die Tagesruhezeit zu beachten, für alle Mitglieder des Fahrpersonals von Straßenfahrzeugen gelte, da das Ziel, die Sicherheit im Straßenverkehr zu verbessern, nicht erreicht werden könne, wenn die Pflicht, Ruhezeiten einzulegen, nur den Arbeitgeber treffe[14]. Entsprechend gilt diese Verordnung nicht nur für einen abhängig beschäftigten Fahrer, sondern ebenso für einen selbständigen Gewerbetreibenden[15].

17. Umgekehrt haben Sie die zugunsten von „Spezialfahrzeugen, die ... für den ambulanten Verkauf ... eingesetzt werden"[16], geltende Ausnahme von der Pflicht zum Einbau von Fahrtenschreibern den Fahrzeugen vorbehalten, „deren Bauweise, Ausstattung oder andere dauerhafte Eigenschaften gewährleisten, daß sie hauptsächlich für solche Vorgänge ... verwendet werden"[17]. Man kann nämlich davon ausgehen, daß die Lenk- und Ruhezeiten für solche Fahrzeuge eingehalten werden, da deren besondere Ausstattung keinen anderen Gebrauch erlaubt als eine mit häufigem Halten verbundene Verkaufstätigkeit. Entsprechend haben Sie entschieden, daß „besondere Pannenhilfefahrzeuge"[18] nur dann unter die Ausnahme von der Pflicht zur Ausstattung mit einem Fahrtenschreiber fallen, wenn sie nach ihrer Ausstattung oder ihren Eigenschaften hauptsächlich nur zum Abtransport von kurz zuvor durch einen Unfall beschädigten Fahrzeugen *und nicht für den bloßen Transport anderer Fahrzeuge*[19] eingesetzt werden können. Sie haben also dafür Sorge getragen, daß die Möglichkeiten, von der Gemeinschaftsverordnung über Fahrtenschreiber abzuweichen, *so wenig wie möglich die von dieser Verordnung verfolgten Ziele beeinträchtigen.*

18. Dazu möchte ich auf die besonders aussagekräftige Wendung in Ihrem Urteil vom 22. März 1984 (Paterson/Weddel)[20] hinweisen, daß

„Artikel 14a Absatz 2 [der Verordnung Nr. 543/69], weil er Ausnahmen von der Geltung der allgemeinen Vorschriften der Verordnung Nr. 543/69 vorsieht, nicht so ausgelegt werden kann, daß seine Wirkung über das hinausgeht, was zum Schutz der Interessen, deren Wahrung er dient, erforderlich ist"[21].

11 — Ebenda, Randnr. 6.

12 — Vgl. z. B. Urteil vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 133/83 (Regina/Scott, Slg. 1984, 2863, Randnr. 15).

13 — Urteil vom 6. Dezember 1979 (Nehlsen/Bremen, a. a. O., Randnr. 7), Hervorhebung von mir; vgl. auch Randnr. 4 dieses Urteils.

14 — Urteil vom 18. Februar 1975 in der Rechtssache 69/74 (Auditeur du travail/Cagnon et Taquet, Slg. 1975, 171, Randnr. 8).

15 — Urteil vom 25. Januar 1977 in der Rechtssache 65/76 (Derycke, Slg. 1977, 29).

16 — In Artikel 14a Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 543/69, geändert durch Artikel 1 Absatz 8 der Verordnung (EWG) Nr. 2827/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 (ABl. L 334, S. 1), enthaltene Ausnahme.

17 — Urteil vom 11. Juli 1984 (Regina/Scott, a. a. O.).

18 — In Artikel 4 Nr. 8 der Verordnung Nr. 543/69, geändert durch Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2827/77 des Rates, a. a. O., enthaltene Ausnahme.

19 — Urteil vom 21. Mai 1987 in der Rechtssache 79/86 (Hamilton/Whitelock, Slg. 1987, 2363, Randnr. 10).

20 — Urteil in der Rechtssache 90/83, Slg. 1984, 1567.

21 — Randnr. 16.

19. Die Ausnahmen des Artikels 4 der Verordnung Nr. 3820/85 und die Befreiungen, die die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 13 dieser Verordnung zulassen können, sind äußerst genau aufgezählt. Zweifellos hat der Gemeinschaftsgesetzgeber damit eine abschließende Aufzählung geben wollen.

20. Bestimmte Ausnahmen sind damit zu rechtfertigen, daß es an einer Gefahr für die Sicherheit im Straßenverkehr fehlt: Dies ist der Fall bei Fahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 3,5 Tonnen (Artikel 4 Nr. 1), bei Fahrzeugen, mit denen bis zu neun Personen befördert werden (Artikel 4 Nr. 2), oder bei solchen, die 30 km/h nicht überschreiten (Artikel 4 Nr. 4).

21. Andere sind mit den geringen Lenkzeiten zu erklären, aufgrund deren ein Überschreiten der zulässigen Lenkzeit unmöglich ist (beispielsweise Artikel 4 Nr. 3).

22. Wie bereits erwähnt, brauchen gemäß Artikel 4 Nr. 6 die Fahrzeuge, die von den Gaswerken, wie auch solche, die von den zuständigen Stellen für Kanalisation, Hochwasserschutz, der Wasserwerke, der Straßenbauämter usw. eingesetzt werden, nicht mit einem Fahrtenschreiber ausgerüstet zu werden. Diese Nummer steht zwischen der, die sich auf Fahrzeuge des Militärs und der Feuerwehr bezieht, und den beiden Nummern, die Fahrzeuge betreffen, die in Notfällen oder für ärztliche Aufgaben eingesetzt werden.

23. Zwar war in Artikel 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69, die zuletzt durch Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2827/77 geändert wurde, eine Ausnahme nur für Beförderungen mit „Fahrzeugen ... der ... Gaswerke" („*used by the services*" in der englischen Fassung) vorgesehen, während in Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung Nr. 3820/85 von „Fahrzeugen, die von den zuständigen Stellen ... der Gaswerke ... eingesetzt werden" („*used in connection with ... the services*" in der englischen Fassung) die Rede ist.

24. Selbst wenn die neue Formulierung umfassender ist, so muß sie doch in Übereinstimmung mit den von der Verordnung verfolgten Zielen ausgelegt werden, wie dies in der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 3820/85 vorgesehen ist, wonach „es ... erforderlich [ist], die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 543/69 flexibler zu gestalten, *ohne daß dabei ihre Ziele beeinträchtigt werden*" [22].

25. Wie der Vertreter der Kommission zu Recht in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, sind die Ziele der anwendbaren Regelung dieselben geblieben, wenn sich auch deren Wortlaut geändert haben mag.

26. Allen in Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85 genannten Fahrzeugen ist eines gemeinsam: *Sie tragen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bei, die im Interesse der Allgemeinheit liegen,* in Bereichen, in denen — zumeist — kein Wettbewerb herrscht, und in denen demzufolge das Fehlen eines Fahrtenschreibers keine Wettbewerbsverzerrung bewirkt.

27. Gerade im Hinblick auf die öffentlichen Dienste sah Artikel 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 in der geänderten Fassung eine

22 — Hervorhebungen von mir. British Gas bezieht sich zu Unrecht in ihrer schriftlichen Erklärung unter Punkt 3.23 auf die zweiundzwanzigste Begründungserwägung, die die Abweichungen, die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 13 zugelassen werden können, betrifft, nicht aber die Ausnahmen des Artikels 4, die Gegenstand der elften und zwölften Begründungserwägung sind.

Ausnahme für Fahrzeuge vor, „die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt und nicht im Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen tätig werden". Sie haben entschieden, daß diese Formulierung Fahrzeuge von Privatpersonen ausschließe, die zu öffentlichen Zwecken oder für Rechnung von Trägern öffentlicher Gewalt verwendet werden, da die fragliche Ausnahme nur „Sachverhalte, bei denen keinerlei Wettbewerb ins Spiel kommen kann" umfasse[23].

28. Sobald mit einem Fahrzeug eine Beförderung im Rahmen eines Auftrags durchgeführt wird, der nicht öffentlichen Zwecken dient und zu einem für Wettbewerb offenen Bereich gehört, was bei Fahrzeugen einer mit der Gasversorgung beauftragten Gesellschaft der Fall ist, wenn diese „Absatzware" befördern, verläßt man den Bereich der Ausnahmen und gelangt in den der allgemeinen Regelung. Eine Beförderung zu Zwecken des Absatzes in einem Wettbewerbsbereich fällt also in den normalen Anwendungsbereich dieser Vorschriften und nicht in den Bereich der Ausnahmen.

29. Ließe man zu, daß eine mit der Gasversorgung beauftragte Gesellschaft Haushaltsgasgeräte mit Fahrzeugen ausliefert, die nicht mit einem Fahrtenschreiber ausgerüstet sind, während dieses Gerät in die Fahrzeuge der konkurrierenden Händler eingebaut werden muß, so würde damit eine Wettbewerbsverzerrung zwischen Wirtschaftsteilnehmern geschaffen, *die teilweise genau dieselbe Tätigkeit ausüben*; dies liefe der Verordnung zuwider, die die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Beförderungsunternehmen herstellen soll.

23 — Urteil vom 6. Dezember 1979 (Nehlsen/Bremen, a. a. O., Randnr. 7).

30. Entsprechend liefe die Ausdehnung der Ausnahme des Artikels 4 Nr. 6 auf andere Lieferanten von Gasgeräten darauf hinaus, das von den Verordnungen Nr. 3820/85 und Nr. 3821/85 verfolgte Ziel der Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr und der Arbeitsbedingungen zu vereiteln.

31. Eine mit der Gasversorgung beauftragte Gesellschaft kann sich deshalb meiner Ansicht nach auf die Ausnahme des Artikels 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85 nur berufen, wenn ihre Fahrzeuge *ausschließlich* technisches Material befördern, das mit der Instandhaltung des Netzes in Zusammenhang steht, wie etwa Gaszähler.

32. In einem solchen Fall ist eine enge Auslegung geboten, wenn die Ausstattung der Fahrzeuge es erlaubt, diese auch zu Handelszwecken zu benutzen. Die Art ihres Einsatzes und der Waren, die sie befördern, erlaubt also die Unterscheidung zwischen den Fällen einer Ausnahme von der Pflicht zum Einbau eines Fahrtenschreibers und den Fällen, in denen dieser erforderlich ist. Eine Ausnahme darf nur gemacht werden, wenn die Fahrzeuge ausschließlich sogenannte „technische" Ware befördern.

33. Die Nachteile, die sich für eine mit der Gasversorgung beauftragte Gesellschaft ergeben können, wie der Einbau eines Fahrtenschreibers in alle Fahrzeuge, die nicht ausschließlich für die Beförderung „technischer Ware" eingesetzt werden, und die Pflicht, diesen jedesmal in Gang zu setzen, wenn das Fahrzeug „Absatzware" befördert, sind meiner Ansicht nach unbedeutend, setzt man sie in ein Verhältnis zur Bedeutung der von der Gemeinschaftsverordnung verfolgten Ziele. Selbst wenn solche Nachteile bestünden, genügte dies im übrigen nicht, um von der Anwendung der Verordnung abzusehen.

34. Um auf ein Argument der British Gas einzugehen, ist darüber hinaus festzustellen, daß eine mit der Gasversorgung beauftragte Gesellschaft sich nicht auf die Strenge der nationalen Rechtsvorschriften berufen kann, um ihre Behauptung zu stützen — selbst wenn man unterstellt, daß diese Rechtsvorschriften ebenso zwingend sind wie die Gemeinschaftsverordnung —, daß die Ausnahme von der Pflicht zum Einbau eines Fahrtenschreibers ihr keinen Vorteil gegenüber ihren Konkurrenten verschaffe [24]. Es steht nämlich fest, daß der Geltungsbereich einer Verordnung nicht vom Inhalt der nationalen Rechtsvorschriften abhängen kann.

35. Im übrigen kann die Tatsache, daß die zur Gasversorgung eingesetzten Fahrzeuge nur kurze Fahrtwege zurücklegen, es nicht rechtfertigen, daß für die Beförderung von Absatzware eine Ausnahme von der Pflicht zum Einbau eines Fahrtenschreibers zugelassen wird, die seinen Konkurrenten — in ähnlichen Sachverhaltsgestaltungen — nicht zugute kommt [25].

36. Ich weise schließlich darauf hin, daß die Verordnung Nr. 3820/85 auf die Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Verkehr beeinflussen [26] Bezug nimmt, wo von der „*Angleichung* der spezifischen Vorschriften über die Arbeitsbedingungen auf dem Verkehrssektor *auf dem Wege des Fortschritts*" [27] die Rede ist. Eine weite Auslegung der in Artikel 4 der Verordnung Nr. 3820/85 vorgesehenen Ausnahmen könnte im Hinblick auf dieses Ziel nur einen Rückschritt bedeuten, den zuzulassen Sie sich bislang immer geweigert haben [28].

37. Ich schlage Ihnen deshalb vor, wie folgt zu erkennen:

1) Die Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates gelten für alle Fahrzeuge, die nicht ausschließlich für eine Beförderung im Zusammenhang mit der Erzeugung, der Lieferung und dem Vertrieb von Gas sowie der Instandhaltung der hierfür erforderlichen Anlagen verwendet werden.

2) Die in Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 und in Artikel 3 Nr. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 genannte Ausnahme bezieht sich auf Fahrzeuge, die ausschließlich für eine Beförderung im Zusammenhang mit der Erzeugung und dem Vertrieb von Gas sowie der Instandhaltung der hierfür erforderlichen Anlagen verwendet werden.

24 — Vgl. die Abschnitte 3.25 und 4.3 der schriftlichen Erklärungen der British Gas.

25 — Vgl. Abschnitt 3.26 der schriftlichen Erklärungen der British Gas.

26 — ABl. 1965, 88, S. 1500/65.

27 — Dritte Begründungserwägung der genannten Entscheidung, Hervorhebungen von mir.

28 — Vgl. hierzu die Anträge des Generalanwalts Reischl im Urteil vom 18. Februar 1975 (Cagnon et Taquet, a. a. O.).