CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 8 april 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De Petersfield Magistrates' Court vraagt het Hof onder welke voorwaarden transportvoertuigen van de diensten van de gasvoorziening onderworpen zijn aan de verplichting met een tachograaf te zijn uitgerust.

2. Teneinde onder meer de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid in de sector wegvervoer te verbeteren, schrijft verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer [1], vastgesteld krachtens artikel 75 EEG-Verdrag, een minimumleeftijd voor het besturen van voertuigen voor het vervoer van goederen en personen (afdeling III), een beperking van de rijtijd (afdeling IV), onderbrekingen en rusttijden (afdeling V) voor, en verbiedt zij in beginsel de bestuurders te belonen naar gelang van de afgelegde afstand of de hoeveelheid vervoerde goederen (afdeling VI).

3. Om een doeltreffende controle van de regels betreffende de rijtijd en andere werktijden mogelijk te maken, bepaalt artikel 3 van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 [2], dat een goedgekeurd controleapparaat, bekend onder de benaming „tachograaf", moet zijn geïnstalleerd in voertuigen die in een Lid-Staat zijn ingeschreven en worden gebruikt voor het vervoer over de weg van personen of van goederen.

4. Op dit algemene beginsel bestaan dezelfde uitzonderingen als bedoeld in verordening nr. 3820/85, waarnaar artikel 3, sub 1, van verordening nr. 3821/85 gewoon verwijst.

5. Luidens het bepaalde in artikel 3, sub 1, van verordening nr. 3821/85 juncto artikel 4 van verordening nr. 3820/85 zijn dus van de werkingssfeer van die twee verordeningen uitgesloten bepaalde soorten vervoer met bepaalde voertuigen, onder meer „voertuigen van de rioleringsdiensten, de diensten ter bescherming tegen overstromingen, of van de diensten van de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, de gemeentereiniging, de vuilnisophaling, de telegraaf en telefoon, de postzendingen, de radio-omroep, de televisie en de opsporing van radio- en televisiezend- en ontvangtoestellen". [3]

6. Door de Licensing Authority South Eastern Traffic Area vervolgd omdat zij op 8 juni 1990 een voertuig zonder tachograaf had laten rijden, beriep de vennootschap British Gas zich op die bepalingen.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1985, L 370, blz. 1.

2 — Verordening betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 8).

3 — Artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85.

7. Deze zaak zou wellicht niet voor het Hof zijn gekomen indien het betrokken voertuig uitsluitend voor de diensten van de gasvoorziening in de zin van artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85 zou zijn gebruikt.

8. Die vrachtauto blijkt echter een dubbele bestemming te hebben gehad: hij diende zowel voor het vervoer van „technische produkten", zoals gasmeters bestemd om op het net te worden gemonteerd, als voor dat van „commerciële produkten", bij voorbeeld gastoestellen voor huishoudelijk gebruik [4], hetgeen dus de twee sectoren van werkzaamheden van British Gas weerspiegelt.

9. British Gas plc bezit, onderhoudt en ontwikkelt een net van gasleidingen en -buizen en verzekert de distributie van gas bij particulieren. *Zij heeft geen concurrentie in deze sector van werkzaamheden.* [5]

10. Teneinde de verkoop van gas te bevorderen [6], verkoopt en installeert zij ook huishoudelijke gastoestellen: *zij treedt daar in concurrentie* met kleinhandelaren die dat soort goederen verkopen.

11. Zijn de voertuigen van een met de diensten van de gasvoorziening belaste vennootschap, die zowel „technische produkten" bestemd voor het onderhoud van het net als „commerciële produkten" vervoeren, onderworpen aan de verplichting met een tachograaf te zijn uitgerust, en moet onderscheid worden gemaakt volgens de aard van de vervoerde lading? Dat is de strekking van de twee prejudiciële vragen van de verwijzende rechter, waarop ik voorstel een enkel antwoord te geven. [7]

12. Verordening nr. 3820/85, en verordening nr. 3821/85 die ze aanvult, beogen drie in de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 3820/85 vermelde doelstellingen: *de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden alsook de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid.* Zij herhalen de doelstellingen van verordening (EEG) nr. 543/69 [8], die verordening nr. 3820/85 heeft vervangen.

13. Met betrekking tot verordening nr. 543/69 oordeelde het Hof,

„dat *gemeenschappelijke* bepalingen die, naast de sociale bescherming van de chauffeur, een verbetering van de verkeersveiligheid verzekeren, slechts kunnen bijdragen tot de opheffing van de dispariteiten die de mededingingsvoorwaarden in het vervoer wezenlijk kunnen vervalsen, en aldus, in de zin van artikel 75, lid 1, sub c, van het Verdrag, ‚dienstig' kunnen blijken voor het tot stand brengen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid". [9]

14. In het arrest van 6 december 1979 [10], waarin het Hof eraan herinnerde, dat de bepalingen van verordening nr. 543/69 „er onder meer toe strekken de dispariteiten die de mededingingsvoorwaarden in het vervoer wezenlijk kunnen vervalsen, op te heffen door de afschaffing van praktijken in het

4 — Zie de beschikking van de verwijzende rechter.
5 — Ibidem.
6 — Ibidem.
7 — Zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk trouwens in overweging geeft in punt 8 van haar opmerkingen.
8 — PB 1969, L 77, blz. 49.
9 — Arrest van 28 november 1978 (zaak 97/78, Schumalla, Jurispr. 1978, blz. 2311, r. o. 6, eigen cursivering).
10 — Zaak 47/79 (Nehlsen, Jurispr. 1979, blz. 3639).

wegvervoer die stoelen op een onbehoorlijke exploitatie van de menselijke arbeid" [11], poneerde het Hof het sindsdien steeds opnieuw bevestigde beginsel [12], dat de draagwijdte van de vrijstellingen moet worden beoordeeld *„in het licht van [die] doelstellingen"*. [13]

15. Uit het feit dat die doelstellingen per definitie slechts kunnen worden bereikt indien de regeling algemeen en *uniform* is, concludeerde het Hof, dat een ruime uitlegging van de werkingssfeer van de bepalingen betreffende de bescherming van de bestuurders gepaard gaat met een *strikte uitlegging* van de vrijstellingen.

16. Zo oordeelde het Hof, dat het in artikel 11, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 543/69 bedoelde voorschrift inzake de dagelijkse rusttijd zich tot alle bemanningsleden van voertuigen voor het wegvervoer richtte, aangezien de doelstelling de verkeersveiligheid te verbeteren niet wordt bereikt, wanneer het voorschrift inzake de rusttijd alleen voor de werkgever zou gelden. [14] Op dezelfde wijze moet die verordening, indien zij van toepassing is op de bestuurder in loondienst, ook voor de zelfstandige bestuurder gelden. [15]

17. Omgekeerd behield het Hof de vrijstelling van tachograaf voor aan die „voertuigen die speciaal zijn uitgerust (...) voor de verkoop aan huis" [16], „waarvan de bouw, de uitrusting of andere permanente kenmerken waarborgen, dat zij hoofdzakelijk voor een van die vervoersvormen (...) worden gebruikt". [17] Men kan immers verwachten dat met dergelijke voertuigen de rij- en rusttijden in acht worden genomen, wanneer hun bijzondere inrichting geen ander gebruik mogelijk maakt, dan een verkoopactiviteit die door talrijke stops wordt gekenmerkt. Op dezelfde wijze overwoog het Hof, dat een voertuig, om de vrijstelling van tachograaf te genieten als „voertuig speciaal uitgerust voor reparaties en wegslepen" [18], zodanige inrichtingen of kenmerken moet vertonen, dat het hoofdzakelijk slechts kan worden gebruikt om bij een ongeval betrokken voertuigen af te voeren *en niet voor het vervoer van andere voertuigen.* [19] Het Hof heeft er dus op toegezien, dat de mogelijkheden om van de communautaire regeling inzake tachografen af te wijken *zo weinig mogelijk afbreuk doen aan de door die regeling nagestreefde doelstellingen.*

18. Dienaangaande wijs ik op de bijzonder sprekende formule in 's Hofs arrest van 22 maart 1984 [20], volgens welke

„(...) artikel 14 bis, lid 2, [van verordening nr. 543/69], voor zover het afwijkingen van de algemene regels van verordening nr. 543/69 toestaat, niet aldus mag worden uitgelegd, dat zijn gevolgen verder reiken dan noodzakelijk is ter bescherming van de belangen die het moet vrijwaren". [21]

11 — Ibidem, r. o. 6.

12 — Zie bij voorbeeld het arrest van 11 juli 1984 (zaak 133/83, Scott, Jurispr. 1984, blz. 2863, r. o. 15).

13 — Arrest van 6 december 1979 (zaak 97/79, Nehlsen, reeds aangehaald, r. o. 7, eigen cursivering); zie ook r. o. 4 van dat arrest.

14 — Arrest van 18 februari 1975 (zaak 69/74, Cagnon en Taquet, Jurispr. 1975, blz. 171, r. o. 8).

15 — Arrest van 25 januari 1977 (zaak 65/76, Derycke, Jurispr. 1977, blz. 29).

16 — Vrijstelling bedoeld in artikel 14 bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 8, van verordening (EEG) nr. 2827/77 van de Raad van 12 december 1977 (PB 1977, L 334, blz. 1).

17 — Arrest van 11 juli 1984 (zaak 133/83, Scott, reeds aangehaald).

18 — Vrijstelling bedoeld in artikel 4, sub 9, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2827/77 van de Raad.

19 — Arrest van 21 mei 1987 (zaak 79/86, Hamilton, Jurispr. 1987, blz. 2363, r. o. 10).

20 — Zaak 90/83 (Paterson, Jurispr. 1984, blz. 1567).

21 — R. o. 16.

19. De vrijstellingen van artikel 4 van verordening nr. 3820/80 en de afwijkingen die de Lid-Staten krachtens artikel 13 van diezelfde verordening kunnen toestaan, worden uiterst nauwkeurig opgesomd. Het lijdt geen twijfel, dat de communautaire wetgever een uitputtende lijst heeft willen geven.

20. Bepaalde vrijstellingen zijn gerechtvaardigd door het ontbreken van risico's voor de verkeersveiligheid: dat is het geval met voertuigen waarvan het gewicht niet meer dan 3,5 ton bedraagt (artikel 4, sub 1), voertuigen die ten hoogste negen personen vervoeren (artikel 4, sub 2) of waarvan de maximumsnelheid niet meer dan 30 km per uur bedraagt (artikel 4, sub 4).

21. Andere zijn te verklaren door de beperkte rijtijden die het onmogelijk maken de toegestane rijtijd te overschrijden (bij voorbeeld artikel 4, sub 3).

22. Zoals gezegd, zijn luidens artikel 4, sub 6, de voertuigen van de diensten van de gasvoorziening vrijgesteld van tachograaf, zoals die van de rioleringsdiensten, de diensten ter bescherming tegen overstromingen, of van de diensten van de watervoorziening, de gemeentereiniging enzovoort. Dit punt heeft een plaats gekregen tussen dat betreffende militaire voertuigen en voertuigen van de brandweer, en twee leden betreffende voertuigen die gebruikt worden in noodsituaties en voor medische doeleinden.

23. Weliswaar stelde artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, laatstelijk gewijzigd bij artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2827/77, slechts „dienstvoertuigen van (...) gasbedrijven" („*used by the services*" in de Engelse versie) vrij en gebruikt artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85 de formule „voertuigen (...) van de diensten van de (...) gasvoorziening" [„*used in connection with (...) the services*" in de Engelse versie].

24. Ook wanneer de nieuwe formulering ruimer is, moet zij worden uitgelegd overeenkomstig de door de verordening nagestreefde doelstellingen, zoals voorgeschreven in de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 3820/85, naar luid waarvan „het noodzakelijk is de huidige bepalingen van genoemde verordening (nr. 543/69, zoals gewijzigd) te versoepelen, *zonder dat dit ten koste gaat van de beoogde doelstellingen*". [22]

25. Zoals de vertegenwoordiger van de Commissie tijdens de mondelinge behandeling terecht heeft opgemerkt, zijn de bewoordingen van de toepasselijke regeling gewijzigd, maar zijn de doelstellingen dezelfde gebleven.

26. Alle in artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85 bedoelde voertuigen hebben dit gemeen: *zij nemen deel aan een opdracht die tot een openbare dienst van algemeen belang behoort* in — meestal — niet-concurrentiële sectoren waar het ontbreken van een tachograaf geen distorsie van de mededinging veroorzaakt.

27. Juist met betrekking tot de openbare diensten voorzag artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd, in de vrijstelling van „door andere overheidsinstanties

22 — Eigen cursivering. Ten onrechte verwijst British Gas in haar opmerkingen, punt 3.23, naar de tweeëntwintigste overweging van de considerans, die de door de Lid-Staten krachtens artikel 13 toegestane afwijkingen betreffen en niet de vrijstellingen van artikel 4, waarvan in de elfde en de twaalfde overweging van de considerans wordt gesproken.

voor openbare diensten gebruikte voertuigen die het beroepsvervoer geen concurrentie aandoen". Het Hof oordeelde, dat die — weliswaar volkomen duidelijke — formulering voertuigen van particulieren gebruikt voor openbare diensten of voor rekening van overheidsinstanties uitsloot, aangezien de betrokken vrijstelling slechts doelde op „omstandigheden waarin de mededinging geen enkele rol speelt". [23]

28. Zodra een voertuig gebruikt wordt voor vervoer in het kader van een opdracht die niet tot een openbare dienst behoort en in een sector van werkzaamheden waar concurrentie bestaat, hetgeen het geval is met de voertuigen van een met de diensten van de gasvoorziening belaste vennootschap wanneer zij „commerciële produkten" vervoeren, verlaat men het gebied van de vrijstellingen en komt men onder de algemene regeling. Het vervoer met commerciële doeleinden in een concurrentiële sector valt dus binnen de natuurlijke werkingssfeer van voornoemde verordeningen en niet binnen die van de vrijstellingen.

29. Door te aanvaarden dat een met de diensten van de gasvoorziening belaste vennootschap gastoestellen kan leveren met niet van een tachograaf voorziene voertuigen, terwijl de voertuigen van de concurrerende handelaren wel met dat apparaat moeten zijn uitgerust, zou een distorsie van de mededinging worden veroorzaakt tussen marktdeelnemers *die deels juist dezelfde activiteit verrichten*, en worden ingegaan tegen de regeling die de mededingingsgelijkheid tussen vervoerders tot stand wil brengen.

23 — Arrest van 6 december 1979 (zaak 47/79, Nehlsen, reeds aangehaald, r. o. 7).

30. De uitbreiding van de vrijstelling van artikel 4, sub 6, tot de andere leveranciers van gastoestellen zou ook het door de verordeningen nrs. 3820/85 en 3821/85 nagestreefde doel, de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid te verbeteren, in gevaar brengen.

31. Een met de diensten van de gasvoorziening belaste vennootschap kan zich dus volgens mij slechts op de vrijstelling van artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85 beroepen, wanneer haar voertuigen *uitsluitend* technisch materiaal in verband met het onderhoud van het net, zoals gasmeters, vervoeren.

32. Op dit gebied is een strikte uitlegging noodzakelijk wanneer de inrichting van de voertuigen het mogelijk maakt, ze voor commerciële doeleinden te gebruiken. De aard van hun opdracht en van de produkten die zij vervoeren, maakt het dus mogelijk onderscheid te maken tussen de gevallen van vrijstelling en die waarin een tachograaf is vereist. De vrijstelling kan slechts worden verleend, wanneer zij uitsluitend zogenoemde „technische" produkten vervoeren.

33. De nadelen die daaruit voor de met de diensten van de gasvoorziening belaste vennootschap kunnen voortvloeien, zoals de installatie van een tachograaf in alle voertuigen, die niet uitsluitend voor het vervoer van „technische produkten" zijn bestemd en de verplichting hem in werking te stellen telkens wanneer het voertuig „commerciële produkten" vervoert, lijken mij te verwaarlozen wanneer ze worden afgewogen tegen het belang van de doelstellingen van de communautaire regeling. Overigens kan het eventuele bestaan van die nadelen niet volstaan om deze regeling buiten toepassing te laten.

34. Om te antwoorden op een argument van British Gas dient voorts te worden opgemerkt, dat een met de diensten van de gasvoorziening belaste vennootschap zich niet op de strengheid van haar nationale wetgeving kan beroepen om te betogen — zelfs gesteld dat de bepalingen van die wetgeving even dwingend zijn als de communautaire regeling —, dat de vrijstelling van tachograaf haar geen voordeel ten opzichte van haar concurrenten zou opleveren. [24] Het is immers duidelijk, dat de werkingssfeer van een verordening niet kan afhangen van de inhoud van de nationale wetgevingen.

35. Bovendien kan het feit dat de voor de diensten van de gasvoorziening gebruikte voertuigen slechts korte ritten maken, voor het vervoer van commerciële produkten geen vrijstelling van tachograaf rechtvaardigen, die de concurrentie — in overeenkomstige situaties — niet geniet. [25]

36. Ten slotte zij erop gewezen, dat verordening nr. 3820/85 verwijst naar de beschikking van de Raad van 13 mei 1965 met betrekking tot de harmonisatie van bepaalde voorschriften die van invloed zijn op de mededinging in het vervoer [26], waar sprake is van de *„aanpassing op de weg van de vooruitgang*, van de specifieke bepalingen betreffende de arbeidsvoorwaarden die op vervoergebied gelden". [27] Een ruime uitlegging van de vrijstellingen van artikel 4 van verordening nr. 3820/85 zou ten aanzien van dat doel slechts een achteruitgang kunnen betekenen, die het Hof steeds heeft geweigerd te aanvaarden. [28]

37. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, voor recht te verklaren:

„1) De verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad zijn van toepassing op alle voertuigen die worden gebruikt voor vervoer dat volledig en uitsluitend verband houdt met de produktie en distributie van gas en het onderhoud van de daartoe benodigde installaties.

2) De in artikel 4, sub 6, van verordening (EEG) nr. 3820/85 en artikel 3, sub 1, van verordening (EEG) nr. 3821/85 bedoelde vrijstelling heeft betrekking op voertuigen die worden gebruikt voor vervoer dat uitsluitend verband houdt met produktie en distributie van gas en het onderhoud van de daartoe benodigde installaties."

24 — Zie punten 3.25 en 4.3 van de opmerkingen van British Gas.

25 — Zie punt 3.26 van de opmerkingen van British Gas.

26 — PB 1965, blz. 1500.

27 — Derde overweging van de considerans van die beschikking, eigen cursivering.

28 — Zie op dit punt de conclusie van advocaat-generaal Reischl in de zaak Cagnon en Taquet, reeds aangehaald.