ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

7 mei 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Wegvervoer – Werkdagen en rustdagen – Digitale tachografen – Verordening (EU) nr. 165/2014 – Geen registratie van de werkdagen op de bestuurderskaart en geen registratiebladen – Nationale regeling volgens welke de bestuurder in die omstandigheden een verklaring van zijn werkgever moet overleggen – Geldigheid van het formulier in de bijlage bij besluit 2009/959/EU”

In zaak C-96/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk) bij beslissing van 4 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 8 februari 2019, in de procedure

VO

tegen

Bezirkshauptmannschaft Tulln,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: L. S. Rossi (rapporteur), kamerpresident, J. Malenovský en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door J. Schmoll en G. Hesse als gemachtigden,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Van Lul en J.-C. Halleux als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun en J. Hottiaux als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Duits.

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft enerzijds de uitlegging van artikel 34, lid 3, en artikel 36, lid 2, van verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 2014, L 60, blz. 1), en anderzijds de geldigheid van besluit 2009/959/EU van de Commissie van 14 december 2009 tot wijziging van beschikking 2007/230/EG tot vaststelling van een formulier in het kader van de sociale wetgeving met betrekking tot het wegvervoer (PB 2009, L 330, blz. 80).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen VO, vrachtwagenchauffeur, en de Bezirkshauptmannschaft Tulln (districtsbestuur Tulln, Oostenrijk) over de boete die hem bij een wegcontrole is opgelegd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 561/2006

3 Artikel 1 van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 1), luidt:

„Deze verordening geeft voorschriften voor de rijtijden, de onderbrekingen en de rusttijden van bestuurders in het wegvervoer van goederen en personen, met als doel de voorwaarden voor concurrentie tussen verschillende wijzen van vervoer over land te harmoniseren, met name met betrekking tot de wegvervoersector, en ter verbetering van de werkomstandigheden en de verkeersveiligheid. De verordening heeft tevens tot doel betere controle en handhaving door de lidstaten en betere arbeidsomstandigheden in de wegvervoerssector te bevorderen."

4 Artikel 4 van verordening nr. 561/2006 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

[...]

e) ‚andere werkzaamheden': alle activiteiten die worden gedefinieerd als arbeidstijd in artikel 3, onder a), van richtlijn 2002/15/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen (PB 2002, L 80, blz. 35)], met inbegrip van alle werkzaamheden voor dezelfde of voor een andere werkgever in of buiten de vervoerssector;

[...]"

5 Artikel 6, lid 5, van deze verordening bepaalt:

„De bestuurder registreert als ‚andere werkzaamheden' alle tijd besteed volgens de omschrijving in artikel 4, onder e), en alle tijd die hij heeft besteed aan het besturen van een voertuig voor commerciële activiteiten die buiten de werkingssfeer van deze verordening vallen, en registreert alle perioden van ‚beschikbaarheid' volgens de definitie van artikel 15, lid 3, onder c), van verordening (EEG) nr. 3821/85 [van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 8)] sedert zijn laatste dagelijkse of wekelijkse rusttijd. Deze registratie gebeurt manueel op een registratieblad of een afdruk of door gebruik van handmatige invoerfaciliteiten op het controleapparaat."

Verordening nr. 165/2014

6 Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 165/2014 luidt:

„Naast de in lid 1 bedoelde definities wordt, voor de toepassing van deze verordening verstaan onder:

a) ‚tachograaf of controleapparaat': het in wegvoertuigen in te bouwen apparaat om gegevens betreffende het rijden en de snelheid van deze voertuigen automatisch of semiautomatisch weer te geven, te registreren, af te drukken, op te slaan of door te geven overeenkomstig artikel 4, lid 3, evenals details over bepaalde werktijden van de bestuurder;

[...]

d) ‚tachograafkaart': smartcard voor gebruik in de tachograaf waardoor de tachograaf de taak van de kaarthouder kan vaststellen en gegevens kan verzenden en opslaan;

e) ‚registratieblad': een blad dat ontworpen is om gegevens op te nemen en vast te leggen, dat dient te worden aangebracht in een analoge tachograaf en waarop de schrijfstiften van de analoge tachograaf continu de te registreren gegevens optekenen;

f) ‚bestuurderskaart': een door de autoriteiten van een lidstaat aan elke bestuurder afzonderlijk afgegeven tachograafkaart die de bestuurder identificeert en de activiteiten van de bestuurder registreert;

g) ‚analoge tachograaf': een tachograaf waarbij een registratieblad overeenkomstig deze verordening, wordt gebruikt;

h) ‚digitale tachograaf': een tachograaf waarbij een tachograafkaart overeenkomstig deze verordening wordt gebruikt;

[...]"

7 Artikel 5 van deze verordening heeft als opschrift „Functies van de digitale tachograaf" en luidt:

„Digitale tachografen moeten onderstaande functies kunnen uitvoeren:

– opnemen van snelheid en afstand;

– bewaking van bestuurdersactiviteiten en -status;

– bewaking van het inbrengen en uitnemen van tachograafkaarten;

– registratie van handmatige invoer door de bestuurders;

[...]”

8 Artikel 6 van die verordening, met als opschrift „Gegevens tonen en waarschuwen”, luidt:

„1. Informatie in digitale tachografen en tachograafkaarten betreffende voertuigactiviteiten en betreffende de bestuurder en de bijrijder worden op een duidelijke, ondubbelzinnige en ergonomische wijze getoond.

2. De volgende informatie wordt getoond:

[...]

c) bestuurdersactiviteit:

– indien zijn lopende activiteit rijden is: de bestuurder zijn lopende rijtijdperiode en zijn lopende cumulatieve rusttijd;

– indien zijn lopende activiteit beschikbaarheid/ander werk/rustpauze is: de lopende duur van deze activiteit (sinds deze geselecteerd werd) en de lopende cumulatieve rusttijd;

[...]”

9 Artikel 29 van die verordening bepaalt in lid 2:

„Beschadigde of defecte bestuurderskaarten worden door de bestuurder teruggezonden naar de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar hij zijn gewone verblijfplaats heeft. Van diefstal van de kaart wordt aangifte gedaan bij de bevoegde autoriteiten van het land waar de diefstal heeft plaatsgevonden.”

10 Artikel 34 van verordening nr. 165/2014 luidt:

„1. Voor iedere dag dat hij rijdt, vanaf het tijdstip waarop hij het voertuig overneemt, gebruikt de bestuurder registratiebladen of bestuurderskaarten. Het registratieblad of de bestuurderskaart wordt niet vóór het einde van de dagelijkse werktijd uit het apparaat genomen, tenzij dit anderszins is toegestaan. Het registratieblad of de bestuurderskaart mag niet worden gebruikt voor een langere periode dan die waarvoor het blad of de kaart bestemd is.

[...]

3. Ingeval de bestuurder zich niet bij het voertuig bevindt en daardoor de tachograaf waarmee het voertuig is uitgerust, niet kan bedienen, worden de in lid 5, onder b), punten ii), iii) en iv), bedoelde tijden:

[...]

b) als het voertuig is uitgerust met een digitale tachograaf, op de bestuurderskaart geregistreerd met behulp van de voorziening voor handmatige invoer waarmee de tachograaf is uitgerust.

De lidstaten mogen de bestuurders niet verplichten tot het overleggen van documenten ter staving van hun bezigheden wanneer zij zich niet bij het voertuig bevinden.

[...]

5. De bestuurders moeten:

[...]

b) de schakelorganen bedienen met behulp waarvan de volgende te registreren tijden kunnen worden onderscheiden:
   i) onder het teken : rijtijd,



   ii) onder het teken : ‚andere werkzaamheden', waaronder wordt verstaan de tijd die wordt besteed aan alle andere bezigheden in de zin van artikel 3, punt a), van richtlijn [2002/15], behalve aan het rijden, alsmede aan alle werkzaamheden voor dezelfde of een andere werkgever in of buiten de vervoerssector,



   iii) onder het teken : ‚beschikbaarheidstijd' in de zin van artikel 3, punt b), van richtlijn [2002/15],



   iv) onder het teken : onderbrekingen of rust.



[...]"

11 Artikel 35 van verordening nr. 165/2014 bepaalt in lid 2:

„Indien de bestuurderskaart beschadigd, defect, verloren of gestolen is, maakt de bestuurder:

a) aan het begin van de rit een afdruk van de gegevens van het door hem bestuurde voertuig, waarop hij melding maakt van:

   [...]
   ii) de in artikel 34, lid 5, onder b), punten ii), iii) en iv), bedoelde tijden;

b) aan het eind van de rit een afdruk van de gegevens betreffende de tijden die door de tachograaf zijn geregistreerd, tekent hij alle tijden op die aan andere werkzaamheden, beschikbaarheid en rust zijn besteed na de aan het begin van de rit gemaakte afdruk, indien deze niet door de tachograaf zijn geregistreerd, en vermeldt hij in dat document gegevens die zijn identificatie mogelijk maken (naam, nummer van de bestuurderskaart of het rijbewijs), voorzien van zijn handtekening."

12 Artikel 36 van deze verordening luidt:

„[...]

2. De bestuurder die rijdt met een voertuig dat is uitgerust met een digitale tachograaf, legt op verzoek van de erkende controleambtenaar het volgende over:

i) de bestuurderskaart;

ii) alle handmatig opgetekende gegevens en alle afdrukken van de lopende dag en van de voorgaande 28 dagen, zoals vereist bij deze verordening en bij verordening [nr. 561/2006];

[...]

3. Een erkende controleambtenaar kan de naleving van verordening [nr. 561/2006] controleren door onderzoek van de registratiebladen, de getoonde, afgedrukte of gedownloade gegevens die door de tachograaf of de bestuurderskaart zijn geregistreerd of, bij gebreke daarvan, door onderzoek van elk ander document waarmee kan worden aangetoond dat bepalingen zoals artikel 29, lid 2, en artikel 37, lid 2, van die verordening niet in acht zijn genomen."

13 Artikel 37 van verordening nr. 165/2014 bepaalt in lid 2:

„Zolang de tachograaf onbruikbaar of defect is, tekent de bestuurder de gegevens op, aan de hand waarvan hij kan worden geïdentificeerd (naam, nummer van de bestuurderskaart of het rijbewijs) – voorzien van zijn handtekening – alsmede gegevens voor de verschillende tijden die niet meer correct zijn geregistreerd of afgedrukt door de tachograaf:

a) op het registratieblad of de registratiebladen, of

b) op een tijdelijk blad dat aan het registratieblad wordt gehecht of dat samen met de bestuurderskaart wordt bewaard."

Richtlijn 2006/22

14 Artikel 11 van richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van richtlijn 88/599/EEG van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 35), met als opschrift „Beste praktijken", bepaalt in lid 3:

„Volgens de in artikel 12, lid 2, bedoelde procedure wordt door de Commissie een elektronisch en afdrukbaar formulier opgesteld dat wordt gebruikt wanneer de bestuurder met ziekteverlof of jaarlijkse vakantie is geweest of wanneer de bestuurder met een ander voertuig heeft gereden dat niet onder de werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 3820/85 [van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 1)] valt, tijdens de in artikel 15, lid 7, eerste alinea, eerste streepje, van verordening [nr. 3821/85] genoemde periode."

15 Artikel 13 van deze richtlijn heeft het opschrift „Uitvoeringsmaatregelen" en luidt:

„De Commissie stelt op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief volgens de in artikel 12, lid 2, bedoelde procedure uitvoeringsmaatregelen vast, met name ter verwezenlijking van een van de volgende doelstellingen:

a) een gemeenschappelijke aanpak inzake de uitvoering van deze richtlijn bevorderen;

b) de samenhang in aanpak en een geharmoniseerde interpretatie van verordening [nr. 561/2006] tussen verschillende handhavingsinstanties aanmoedigen;

c) de dialoog tussen de transportsector en de handhavingsinstanties faciliteren."

Beschikking 2007/230

16 Artikel 1 van beschikking 2007/230/EG van de Commissie van 12 april 2007 tot vaststelling van een formulier in het kader van de sociale wetgeving met betrekking tot het wegvervoer (PB 2007, L 99, blz. 14) bepaalt:

„Het formulier als bedoeld in artikel 11, lid 3, van richtlijn [2006/22] wordt vastgesteld als in de bijlage bij deze beschikking."

17 De verklaring van activiteiten in de bijlage bij beschikking 2007/230 had onder meer drie rubrieken – met de nummers 13, 14 en 15 – die door de onderneming moesten worden aangekruist en volgens welke de bestuurder „13. met ziekteverlof is geweest", „14. jaarlijkse vakantie heeft genomen" of „15. een voertuig heeft bestuurd dat niet onder verordening [nr. 561/2006] [...] valt".

Besluit 2009/959

18 De overwegingen 1, 3 en 4 van besluit 2009/959 luiden als volgt:

„(1) De tachograafgegevens zijn de belangrijkste informatiebron bij wegcontroles. Het ontbreken van gegevens kan alleen worden verantwoord wanneer het om objectieve redenen onmogelijk was om gegevens te registreren, ook op manuele wijze. In dergelijke gevallen moet een verklaring worden opgesteld waarin die redenen worden bevestigd.

[...]

(3) Teneinde de doeltreffendheid en doelmatigheid van de controle door de lidstaten te verbeteren overeenkomstig de bepalingen van verordening [nr. 561/2006], moet [de als bijlage bij beschikking 2007/230 gevoegde verklaring] worden gewijzigd door een aantal elementen toe te voegen aan de in artikel 11, lid 3, van richtlijn [2006/22] bedoelde elementen.

(4) De verklaring mag slechts worden gebruikt wanneer het om objectieve redenen onmogelijk is om aan de hand van de tachograafgegevens aan te tonen dat de bepalingen van verordening [nr. 561/2006] zijn nageleefd."

19 Artikel 1 van besluit 2009/959 luidt:

„De bijlage bij beschikking [2007/230] wordt vervangen door de bijlage bij dit besluit."

20 In de bij besluit 2009/959 gevoegde verklaring worden de rubrieken 13, 14 en 15 van de bij beschikking 2007/230 gevoegde verklaring hernomen met respectievelijk de nummers 14, 15 en 17, en worden aan deze verklaring drie rubrieken toegevoegd die de onderneming dient in te vullen en volgens welke de bestuurder „16. rust of vakantie genoot", „18. andere werkzaamheden heeft verricht dan het besturen van een voertuig" of „19. beschikbaar was".

Oostenrijks recht

21 § 102a, lid 4, van het Kraftfahrgesetz 1967 (motorrijtuigenwet 1967; hierna: „KFG 1967") bepaalt, in de op de feiten in het hoofdgeding toepasselijke versie:

„Bestuurders van motorvoertuigen die zijn uitgerust met een digitale tachograaf in de zin van verordening [nr. 165/2014] moeten zich bij het bedienen van de tachograaf houden aan de gebruiksaanwijzing ervan. Zij moeten ervoor zorgen dat het controleapparaat tijdens de ritten aanstaat en dat hun bestuurderskaart in het controleapparaat zit. Op verzoek van de openbareveiligheidsdiensten of de dienst wegcontrole moeten bestuurders de in verordening [nr. 165/2014] bedoelde afdrukken, de bestuurderskaart en de registratiebladen van de lopende dag – en van de voorgaande 28 dagen wanneer zij in deze periode hebben gereden met een voertuig dat is uitgerust met een analoog controleapparaat – overleggen. De bestuurder ontvangt een verklaring. Indien op de bestuurderskaart werkdagen ontbreken waarvoor er evenmin registratiebladen zijn, moet de werkgever voor deze dagen activiteitenverklaringen verstrekken. Die verklaringen moeten voldoen aan de minimumeisen voor het formulier dat de Commissie overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn [2006/22] heeft opgesteld, en moeten in geval van controle worden overgelegd."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

22 Tijdens een wegcontrole in maart 2018 hebben de Oostenrijkse autoriteiten VO, bestuurder van een met een digitale tachograaf uitgeruste vrachtwagen, krachtens het KFG 1967 een boete van 50 EUR opgelegd omdat hij voor verschillende dagen voorafgaand aan deze controle geen verklaring van zijn werkgever kon overleggen die was opgesteld volgens het bij besluit 2009/959 gevoegde formulier en die bevestigde dat hij op de betrokken dagen niet had gereden (rijvrije dagen). Met een dergelijke verklaring had hij kunnen ondervangen dat de verplichte gegevens niet waren geregistreerd door de tachograaf van de vrachtwagen.

23 VO heeft tegen het besluit waarbij hem die boete is opgelegd, beroep ingesteld bij het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk). Die rechter vraagt zich om te beginnen af of rijvrije dagen onder het begrip „bezigheden" in de zin van artikel 34, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 165/2014 vallen, en of het bijgevolg, anders dan § 102a, lid 4, KFG 1967 voorschrijft, verboden is om van de bestuurder te eisen dat hij voor rijvrije dagen een verklaring overlegt. Indien dat zo is, meent de verwijzende rechter dat VO niet zou mogen worden bestraft wegens schending van die bepaling.

24 Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af, gesteld dat rijvrije dagen onder het begrip „bezigheden" van artikel 34, lid 3, tweede alinea, van die verordening vallen, of het formulier in de bijlage bij besluit 2009/959 wel geldig is. Volgens die rechter heeft de Commissie, door aan dit formulier de rubrieken 16, 18 en 19 toe te voegen, de haar in artikel 11, lid 3, van richtlijn 2006/22 verleende bevoegdheid overschreden, door van bestuurders te verlangen dat ze het door hun werkgever afgegeven formulier overleggen om hun bezigheden te staven, hoewel zij zich niet in hun voertuig bevinden, in tegenstelling tot wat artikel 34, lid 3, tweede alinea, van die verordening bepaalt.

25 In deze omstandigheden heeft het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet verordening [nr. 165/2014], met name artikel 34, lid 3, [tweede alinea], en artikel 36, lid 2, ervan, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regeling volgens welke bestuurders van motorvoertuigen die met een digitale tachograaf in de zin van artikel 2, lid 2, onder h), van [deze verordening] zijn uitgerust, ingeval op de bestuurderskaart [...] werkdagen ontbreken waarvoor ook geen registratiebladen aan boord van het voertuig zijn meegenomen, voor

deze dagen activiteitenverklaringen van de werkgever bij zich moeten hebben die voldoen aan de minimumeisen voor het formulier dat de Commissie overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn [2006/22] heeft vastgesteld, en deze attesten in geval van controle moeten overleggen?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, is het formulier dat de Commissie bij besluit [2009/959] heeft vastgesteld dan geheel of gedeeltelijk ongeldig?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 34, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 165/2014 aldus moet worden uitgelegd dat het daarin neergelegde verbod ook van toepassing is op een nationale regeling die een bestuurder van een met een digitale tachograaf uitgerust voertuig verplicht om, indien de automatische en handmatige registraties in de tachograaf ontbreken, als vervangend bewijs van zijn activiteiten een verklaring over te leggen die zijn werkgever heeft opgesteld volgens het bij besluit 2009/959 gevoegde formulier.

27 Voor het antwoord op deze vraag zij er om te beginnen aan herinnerd dat verordening nr. 561/2006, zoals onder meer uit artikel 1 ervan blijkt, tot doel heeft de voorwaarden voor concurrentie in de wegvervoersector te harmoniseren en de arbeidsomstandigheden en verkeersveiligheid te verbeteren, welke doelstellingen met name tot uiting komen in de verplichting om voertuigen in het wegvervoer in beginsel uit te rusten met een goedgekeurde tachograaf, teneinde te kunnen controleren of de rij- en rusttijden van de bestuurders in acht worden genomen (arrest van 7 februari 2019, NK, C-231/18, EU:C:2019:103, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Verordening nr. 165/2014 voorziet daartoe in een aantal bepalingen over hoe tachografen van de onder verordening nr. 561/2006 vallende voertuigen worden gebruikt.

29 In het bijzonder voor voertuigen met een digitale tachograaf, zoals het voertuig in het hoofdgeding, dat met een bestuurderskaart werkt – namelijk een smartcard voor in de tachograaf die onder meer de bestuurder identificeert en diens activiteiten registreert in de zin van artikel 2, lid 2, onder d) en f), van verordening nr. 165/2014 –, vereist artikel 34, lid 1, van deze verordening dat de bestuurder deze bestuurderskaart gebruikt voor iedere dag dat hij rijdt, vanaf het tijdstip waarop hij het voertuig overneemt en zonder dat deze vóór het einde van de dagelijkse werktijd uit het apparaat mag worden genomen.

30 Lid 3, eerste alinea, onder b), van artikel 34 van verordening nr. 165/2014 bepaalt evenwel dat, wanneer de bestuurder zich niet bij het voertuig bevindt en daardoor geen gebruik kan maken van de voorziening voor automatische invoer van de digitale tachograaf waarmee het voertuig is uitgerust, de in lid 5, onder b), ii), iii) en iv), van dit artikel bedoelde andere tijden dan de rijtijd – namelijk de tijd voor „andere werkzaamheden", de „beschikbaarheidstijd" en de „onderbrekingen of rust" – op de bestuurderskaart moeten worden geregistreerd met behulp van de voorziening voor handmatige invoer waarmee de tachograaf is uitgerust.

31 Volgens artikel 36, lid 2, van verordening nr. 165/2014 moet een bestuurder van een voertuig dat met een dergelijke tachograaf is uitgerust, op verzoek van de erkende controleambtenaar onder meer alle handmatig opgetekende gegevens en alle afdrukken van de lopende dag en van de voorgaande 28 dagen, zoals vereist bij deze verordening en bij verordening nr. 561/2006, kunnen overleggen.

32 Hieruit volgt dat, wanneer de bestuurder bij een wegcontrole voor bepaalde dagen vóór de controle niet in staat is de gevraagde informatie over te leggen, zoals in het hoofdgeding, de vraag rijst naar de vervangende bewijzen die van hem kunnen worden verlangd voor de relevante gegevens die in de digitale tachograaf van zijn voertuig ontbreken.

33 In deze context vraagt de verwijzende rechter zich af wat de draagwijdte is van het verbod in artikel 34, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 165/2014, volgens welk de lidstaten de bestuurders niet mogen verplichten documenten over te leggen ter staving van hun bezigheden wanneer zij zich niet bij het voertuig bevinden. Hij vraagt zich meer bepaald af of rijvrije dagen onder het begrip „bezigheden" in de zin van deze bepaling vallen, in welk geval de bestuurder, anders dan § 102a, lid 4, KFG 1967 bepaalt, niet kan worden verplicht voor die rijvrije dagen een verklaring van zijn werkgever over te leggen, ook niet indien die verklaring is opgesteld volgens het bij besluit 2009/959 gevoegde formulier.

34 In dit verband moet worden geconstateerd dat het in artikel 34, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 165/2014 vermelde begrip „bezigheden" niet wordt gedefinieerd in deze verordening.

35 Verder suggereert geen enkele bepaling van deze verordening dat dit begrip restrictief zou moeten worden uitgelegd, en dat de in artikel 34, lid 5, onder b), van deze verordening opgesomde perioden bijgevolg daarbuiten zouden vallen. Uit artikel 6, lid 2, onder c), van verordening nr. 165/2014 blijkt immers dat „de bestuurdersactiviteit" – een van de gegevens die de tachograaf moet weergeven – overeenkomt met hetzij de rijtijdperiode en de lopende cumulatieve rusttijd „indien zijn lopende activiteit rijden is", hetzij de lopende duur van de betrokken activiteit en de lopende cumulatieve rusttijd „indien zijn lopende activiteit beschikbaarheid/ander werk/rustpauze is".

36 Niettemin zou het om te beginnen niet coherent zijn met de opzet van verordening nr. 165/2014 om artikel 34, lid 3, tweede alinea, ervan aldus uit te leggen dat het een nationale regeling verbiedt volgens welke een bestuurder een door zijn werkgever afgegeven verklaring van zijn activiteiten moet overleggen wanneer de automatische en handmatige registraties die normaliter in de digitale tachograaf van het voertuig moeten staan, ontbreken omdat de bestuurder zich niet bij zijn voertuig bevindt.

37 In het bijzonder blijkt uit artikel 36, lid 3, van verordening nr. 165/2014 dat een controleambtenaar de naleving van de bepalingen van verordening nr. 561/2006 kan controleren door onderzoek van de getoonde, afgedrukte of gedownloade gegevens die door de tachograaf of de bestuurderskaart zijn geregistreerd „of, bij gebreke daarvan, door onderzoek van elk ander document" waarmee kan worden gerechtvaardigd dat bepalingen zoals artikel 29, lid 2, van verordening nr. 165/2014 – betreffende gestolen, beschadigde of defecte bestuurderskaarten – en artikel 37, lid 2, van deze verordening – betreffende de door de bestuurder op te tekenen gegevens indien de tachograaf onbruikbaar of defect is – niet in acht zijn genomen. De twee genoemde bepalingen zijn kennelijk niet exhaustief bedoeld. Derhalve machtigt artikel 36, lid 3, van de verordening de controleautoriteiten van de lidstaten om als vervangend bewijsmiddel elk soort document te onderzoeken en op die manier de verschillende perioden van activiteit van de bestuurder te controleren indien die niet in de digitale tachograaf van het voertuig staan.

38 Daarnaast zou een tegenovergestelde uitlegging afbreuk doen aan de doelstellingen van met name verordeningen nr. 561/2006 en nr. 165/2014, in het bijzonder verkeersveiligheid en verbetering van de arbeidsomstandigheden van bestuurders. Een dergelijke uitlegging zou het immers niet alleen onmogelijk maken voor de controleautoriteiten van de lidstaten om de naleving te verzekeren van onder meer de rijtijden, onderbrekingen en rusttijden van de bestuurders, zoals verordening nr. 561/2006 bepaalt, wanneer de digitale tachograaf de relevante gegevens niet heeft kunnen registreren, maar zou ook de deur kunnen openzetten voor gevallen waarin die gegevens met opzet niet worden geregistreerd.

39 Bovendien wordt de overweging in punt 36 van dit arrest bevestigd door de overeenstemmende opmerkingen van de Belgische regering en de Commissie, namelijk dat het verbod in artikel 34, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 165/2014 louter een einde wil maken aan de praktijk in bepaalde lidstaten waarbij van bestuurders, naast de tachograafgegevens, systematisch bewijs van hun activiteiten aan de hand van nationale formulieren werd verlangd, een praktijk die voor wegvervoerondernemingen administratieve lasten en extra kosten meebracht.

40 Tot slot moet erop worden gewezen dat verordening nr. 165/2014 geen impact heeft gehad op de inhoud van artikel 11, lid 3, van richtlijn 2006/22. In deze bepaling wordt de Commissie verzocht een elektronisch en afdrukbaar formulier op te stellen om te worden gebruikt wanneer de bestuurder, op de dag zelf of tijdens de voorafgaande 28 dagen, met ziekteverlof of jaarlijkse vakantie is geweest of wanneer hij met een ander voertuig heeft gereden dat niet onder de werkingssfeer van met name verordening nr. 561/2006 valt. Volgens de overwegingen 3 en 4 van besluit 2009/959 mag dit formulier, dat in de bijlage bij dit besluit is opgenomen, slechts worden gebruikt wanneer de tachograaf geen gegevens – ook geen handmatig ingevoerde – heeft geregistreerd en er dus niet kan worden aangetoond dat de bepalingen van verordening nr. 561/2006 zijn nageleefd.

41 Uit het voorgaande volgt dat artikel 34, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 165/2014 aldus moet worden uitgelegd dat het daarin neergelegde verbod niet van toepassing is op een nationale regeling die de bestuurder van een met een digitale tachograaf uitgerust voertuig verplicht om, indien de automatische en handmatige registraties in deze tachograaf ontbreken, als vervangend bewijs van zijn activiteiten een verklaring over te leggen die zijn werkgever heeft opgesteld volgens het bij besluit 2009/959 gevoegde formulier.

Tweede vraag

42 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de Commissie, door bij besluit 2009/959 het bij beschikking 2007/230 gevoegde formulier te wijzigen en daarbij in meer soorten rijvrije perioden te voorzien dan in artikel 11, lid 3, van richtlijn 2006/22, haar in deze bepaling verleende bevoegdheid heeft overschreden, en of het aldus gewijzigde formulier daardoor geheel of gedeeltelijk ongeldig is.

43 Ten eerste zij erop gewezen dat de verwijzende rechter de geldigheid van dit formulier niet betwijfelt voor zover het de rubrieken 14, 15 en 17 omvat, die overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn 2006/22 overeenstemmen met de perioden waarin de bestuurder met ziekteverlof is geweest, met jaarlijkse vakantie is geweest of met een ander voertuig heeft gereden dat niet onder de werkingssfeer van met name verordening nr. 561/2006 valt.

44 Ten tweede zij eraan herinnerd dat het bij besluit 2009/959 gevoegde formulier drie extra rubrieken bevat waardoor melding kan worden gemaakt van perioden waarin de bestuurder heeft gerust of vakantie heeft gehad, andere werkzaamheden heeft verricht dan het besturen van een voertuig of beschikbaar was. Deze perioden zijn opgenomen als respectievelijk de rubrieken 16, 18 en 19 van het formulier.

45 Hoewel deze rubrieken inderdaad niet worden vermeld in artikel 11, lid 3, van richtlijn 2006/22, moet worden opgemerkt dat de rechtsgrondslag van besluit 2009/959 niet alleen wordt gevormd door deze bepaling maar ook door artikel 13 van deze richtlijn, dat de Commissie onder meer machtigt om op eigen initiatief uitvoeringsmaatregelen voor richtlijn 2006/22 vast te stellen om onder andere de samenhang in aanpak en een geharmoniseerde uitlegging van verordening nr. 561/2006 tussen de verschillende handhavingsinstanties aan te moedigen.

46 Zoals in overweging 3 van besluit 2009/959 wordt onderstreept, zijn de elementen van de rubrieken 16, 18 en 19 aan het formulier in de bijlage van dit besluit toegevoegd teneinde de doeltreffendheid en doelmatigheid van de controle door de lidstaten te verbeteren overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 561/2006.

47 Uit onder meer artikel 6, lid 5, van verordening nr. 561/2006 blijkt dat de bestuurder hetzij automatisch hetzij manueel de dagelijkse of wekelijkse rusttijd, alle perioden van „beschikbaarheid" en de tijd besteed aan andere werkzaamheden moet registreren. Deze registratieverplichting geldt volgens artikel 34, lid 3, eerste alinea, onder b), van verordening nr. 165/2014 ook voor de situatie waarin de bestuurder zich niet bij zijn voertuig bevindt.

48 Hieruit volgt dat, wanneer die gegevens niet voorhanden zijn, van de bestuurder kan worden verlangd dat hij bewijst dat de bepalingen van deze verordeningen zijn nageleefd door voor de ene of de andere in het vorige punt van dit arrest bedoelde periode de relevante inlichtingen door middel van het formulier in de bijlage bij besluit 2009/959 te verstrekken, zodat de controleautoriteiten van de lidstaten met name kunnen verzekeren dat de met die verordeningen nagestreefde doelstellingen van verbetering van de arbeidsomstandigheden van de bestuurders en bescherming van de verkeersveiligheid worden nageleefd.

49 Derhalve is bij het onderzoek van de tweede vraag niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van het bij besluit 2009/959 gevoegde formulier van de Commissie kunnen aantasten.

Kosten

50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 34, lid 3, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, moet aldus worden uitgelegd dat het daarin neergelegde verbod niet van toepassing is op een nationale regeling die de bestuurder van een met een digitale tachograaf uitgerust voertuig verplicht om, indien de automatische en handmatige registraties in deze tachograaf ontbreken, als vervangend bewijs van zijn activiteiten een verklaring over te leggen die zijn werkgever heeft opgesteld volgens het formulier in de bijlage bij besluit 2009/959/EU van de Commissie van 14 december 2009 tot wijziging van beschikking 2007/230/EG tot vaststelling van een formulier in het kader van de sociale wetgeving met betrekking tot het wegvervoer.**

2) **Bij het onderzoek van de tweede vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van het formulier in de bijlage bij besluit 2009/959 kunnen aantasten.**

ondertekeningen