DOMSTOLENS DOM (FJERDE AFDELING)
AF 11. JULI 1984 [1]

Anklagemyndigheden mod Thomas Scott & Sons Bakers Limited og Brian Rimmer (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af House of Lords)

»Sociale bestemmelser — specialkøretøjer til levering og salg ved dørene«

Sag 133/83

Sammendrag

Transport — landevejstransport — sociale bestemmelser — undtagelser — specialkøretøjer til levering og salg ved dørene — begreberne »specialkøretøj« og »salg ved dørene« (Rådets forordning nr. 543/69, art. 14a, stk. 3, litra a), som ændret ved forordningerne nr. 515/72 og 2827/77).

1. Udtrykket »specialkøretøjer« til visse former for transport i artikel 14a, stk. 3, litra a), i Rådets forordning nr. 543/69 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport, som ændret ved forordningerne nr. 515/72 og nr. 2827/77, omfatter kun køretøjer, hvis konstruktion, indretning eller øvrige uforanderlige egenskaber sikrer, at de i det væsentlige anvendes til sådanne former for transport, f.eks. salg ved dørene.

2. Begrebet »salg ved dørene« i ovennævnte artikel 14a, stk. 3, litra a), kan omfatte henvendelser til mulige engroskunder, såsom butikker, virksomhedskantiner, alderdomshjem eller supermarkeder, forudsat at salgsformen indebærer, at specialkøretøjet standser hyppigt.

I sag 133/83

angående en anmodning, som House of Lords i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

1 — Processprog: Engelsk.

ANKLAGEMYNDIGHEDEN

mod

THOMAS SCOTT & SONS BAKERS LIMITED OG BRIAN RIMMER,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 14a, stk. 3, litra a), i Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (EFT 1969 I, s. 158), som ændret ved Rådets forordning nr. 2827/77 af 12. december 1977 (EFT L 334, s. 1),

har

DOMSTOLEN (fjerde afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans, dommerne K. Bahlmann, P. Pescatore, A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

De relevante forordninger

Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse

bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (EFT 1969 I, s. 158) fastsætter regler dels for sammensætningen af personalet ved landevejstransport, der sker ved visse køretøjer på over 3,5 tons, dels for begrænsningen i køretiden, samt for personalets daglige og ugentlige hviletid. Forordningen forfølger en række formål, således især den sociale beskyttelse af chaufførerne, trafiksikkerheden og harmoniseringen af konkurrencevilkårene mellem transportvirksomhederne.

For at sikre, at reglerne overholdes, er der fastsat kontrolforanstaltninger, der er forskellige, alt efter om køretøjet er indsat i rutekørsel eller i anden tjeneste I sidstnævnte tilfælde foreskriver artikel 14, at medlemmerne af det kørende personale skal være i besiddelse af en personlig kontrolbog med daglige blade, hvor især indføres køre- og hviletiderne.

Den personlige kontrolbog blev efterhånden erstattet af et kontrolapparat, en såkaldt »tachograf«, der automatisk registrerer de tidsrum, hvor køretøjerne kører eller står stille, og farten. Obligatorisk installering af tachografen i en række køretøjer beregnet til person- eller godstransport, som overstiger 3,5 tons, blev foreskrevet ved Rådets forordning nr. 1463/70 af 20. juli 1970 om indførelse af et kontrolapparat inden for landevejstranport (EFT 1970 II, s. 419).

Forordning nr. 543/69 blev ændret ved Rådets forordning nr. 515/72 af 28. februar 1972 (EFT 1972 I, s. 127), der i den første forordning indsatte en ny artikel 14a, som bemyndigede medlemsstaterne til efter forhandling med Kommissionen at tillade en række undtagelser fra bestemmelserne i denne forordning.

Forordning nr. 543/69 blev på ny ændret ved Rådets forordning nr. 2827/77 af 12. december 1977 (EFT L 334, s. 1), der til førnævnte artikel 14a føjede en række nye stykker; det nye stk. 3 bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne kan efter bemyndigelse fra Kommissionen meddele undtagelser fra denne forordning for så vidt angår følgende former for indenlandsk kørsel:

a) 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;

b) transport af mælk fra gård til mejeri og omvendt.

(. . .)«.

I den nye affattelse, forordning nr. 2827/77, bestemmer artikel 14a, stk. 5, i forordning nr. 543/69 yderligere:

»Når en undtagelse fra denne forordning meddeles, træffer medlemsstaternes samtidig 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.«

Forordning nr. 1463/70 blev ændret ved Rådets forordning nr. 2828/77 af 12. december 1977 (EFT L 334, s. 5), der bl.a. til artikel 3 i denne forordning tilføjede et stk. 3, der bestemmer: »Medlemsstaterne kan efter bemyndigelse fra

Kommissionen undlade at anvende denne forordning på de køretøjer, der er omhandlet i artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordning (EØF) nr. 543/69.«

Bestemmelserne i forordningerne nr. 543/69 og nr. 1463/70 blev inkorporeret i Det forenede Kongerige, især i sections 97 og 98 i »Transport Act« af 1968, som ændret ved lov af 1972 om Det forenede Kongeriges tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, samt ved »Passengers and Goods Vehicles (Recording Equipment) Regulations« af 1979. Overtrædelse af disse bestemmelser straffes med bøde indtil 200 £.

Adgangen til at meddele undtagelse fra bestemmelserne i de førnævnte fællesskabsforordninger er af Det forenede Kongerige blevet benyttet ved gennemførelsen af »Community Road Transport Rules (Exemptions) Regulations 1978« som ændret ved »Community Road Traffic Rules (Exemption) (Amendment) Regulations 1980«, hvis nr. 4 særligt foreskriver, at bestemmelserne i forordningerne nr. 543/69 og nr. 1463/70 ikke finder anvendelse på indenlandsk kørsel, der indebærer:

»Benyttelse af specialkøretøjer ... til salg ved dørene«.

Faktiske omstændigheder

Den 26. september 1981 blev Brian Rimmer, der er ansat i bagerivirksomheden Thomas Scott & Sons Bakers Ltd., standset af politiet på en motorvej, hvor han førte en varevogn, der tilhørte hans arbejdsgiver og var lastet med brød og kager. Det viste sig, at der i denne varevogn ikke var installeret noget tachografkontrolapparat, selv om den største tilladte totalvægt for vognen krævede det. Det blev endvidere fastslået, at føreren havde udfyldt sin personlige kontrolbog urigtigt, idet han i denne især havde indført fremdaterede oplysninger om sit arbejde.

Selskabet Scott og Brian Rimmer blev sat under tiltale for at have benyttet et køretøj, der ikke var forsynet med kontrolapparat; Rimmer blev endvidere tiltalt for at have udfyldt sin personlige kontrolbog urigtigt.

Parterne var for den ret, der behandlede sagen i første instans, enige om, at spørgsmålet var, hvorvidt den pågældende varevogn og den brug, der under de konkrete omstændigheder blev gjort af den, var omfattet af den undtagelse, der hjemles ved førnævnte nationale bestemmelser for transport, opgaver, der indebærer benyttelse af specialkøretøjer til salg ved dørene.

Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, kan omstændighederne vedrørende varevognens nærmere indretning og brug herved sammenfattes således:

Bag i vognen befandt der sig en stor mængde brød og kager, som chaufføren ønskede at sælge til sin arbejdsgivers kunder. Han var anset som chauffør/sælger og blev aflønnet på kommissionsbasis. Hans rute dækkede adskillige miles, og han henvendte sig i almindelighed til 10 supermarkeder, butikker, arbejdspladskantiner og et alderdomshjem. Den pågældende dag, der var en lørdag, foretog han på ruten dog kun 5 henvendelser, idet arbejdspladskantinerne var lukket. Han arbejdede således, at han bestilte sit lager på ugebasis en uge i forvejen på grundlag af sine erfa-

ringer om sin sædvanlige afsætning. Han håbede at kunne sælge hele sit lager, hvilket dog afhang af kundernes behov ved henvendelsen. Han fik kontant betaling fra de små butikker, men supermarkederne, arbejdspladskantinerne og alderdomshjemmet betalte ham gennem en forretningskonto. Betalingsmetoden er uden betydning, idet det er anerkendt, at det forhold, at der ikke skete kontant betaling fra kontokunder, ikke var til hinder for, at det drejede sig om salg.

Brødet og kagerne blev transporteret i plasticsække eller på bakker, der var udformet på den måde, at de kunne stables, således at de greb fat i hinanden ved stablingen. For at disse bakker kunne anbringes sikkert på køretøjet, var der monteret klemmer, der kunne bevæges op og ned langs metalrør anbragt på siden af køretøjet. Klemmerne passede til den øverste bakke og holdt på den måde de stablede bakker fast mod siden af vognen. For yderligere at sikre, at de stablede bakker var stabile, var midten af gulvet blevet hævet, således at bakker, der stod nederst i stablen, støttede mod den del af gulvet, der var blevet hævet.

Kanttråd var blevet fastsat på gulvet for at gøre det lettere at skubbe bakkerne ind og ud af vognen, og køretøjets sider var lukkede, for at krummer og støv ikke skulle samle sig.

På grundlag af disse omstændigheder frifandt retten i første instans de to tiltalte, men High Court omstødte dommen. Herefter tillod House of Lords appel af High Court's dom; samtidig bestemte House of Lords ved kendelse af 23. juni 1983, at sagen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forinden skulle forelægges Domstolen til præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1. Skal ordet 'special-' — ifølge den rigtige fortolkning af undtagelsen i artikel 14a, 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?«

Retsforhandlinger

Forelæggelseskendelsen er blevet registreret på Domstolens justitskontor den 11. juli 1983.

I henhold til artikel 20 i EØF-protokollen vedrørende statutten for Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg: Thomas Scott & Sons Bakers Ltd. og B. Rimmer, tiltalte i hovedsagen, ved advokaterne D. Vaughan og R. Gray, barristers, London, i opdrag af

solicitors McKenna & Co.; Det forenede Kongeriges regering, ved sin befuldmægtigede G. Dagtoglou, Treasury Solicitor's Department; Den franske Republiks regering, ved generalsekretæren for det tværministerielle udvalg for spørgsmål vedrørende europæisk økonomisk samarbejde, J.-P. Costes; Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved ledende juridisk konsulent G. Close, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Ved kendelse af 18. januar 1984 har Domstolen i medfør af procesreglements artikel 95, stk. 1, endvidere besluttet at henvise sagen til fjerde afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Virksomheden Scott og B. Rimmer, tiltalte i hovedsagen, har vedrørende det første spørgsmål anført, at ordet »special-« i artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordning nr. 543/69 (»[specialkøretøjer] ... til salg ved dørene«) henviser til en egenskab ved køretøjet og ikke til den brug, der gøres af det.

De tiltalte har indledningsvis til støtte for denne opfattelse gjort gældende, at i den engelske version af førnævnte undtagelse (»use of specialised vehicles ... for door-to-door selling«), kvalificerer udtrykket »special-« køretøjet. Det fremgår med endnu større klarhed af den tyske og danske version af undtagelsen.

De tiltalte i hovedsagen har herefter anført, at dersom fællesskabslovgiveren havde villet knytte kravet om den særlige beskaffenhed til brugen af køretøjet, havde dette let kunne ske ved eksempelvis at bestemme, at den pågældende undtagelse omfattede »benyttelse af køretøjer, der er særligt indrettet (eller særligt konstrueret) til salg ved dørene«. Endvidere gælder det, at dersom man med adjektivet »special-« både havde villet betegne det pågældende køretøjs beskaffenhed og den brug, der gøres af det, havde man kunnet anvende udtryk som »benyttelse af køretøjer, der er særligt indrettet (eller særligt konstrueret) til deres særlige brug til salg ved dørene«.

Heraf fremgår det, at der ved anvendelsen af den omstridte regel på et konkret tilfælde, først opstår det spørgsmål, hvilken transportopgave der er tale om (i nærværende tilfælde: transport af bagerivarer), og hvorvidt køretøjet er et specialkøretøj til denne transportopgave. Først herefter skal det afgøres, om specialkøretøjet er blevet benyttet til salg ved dørene. Det sidste spørgsmål er helt selvstændigt; den pågældende bestemmelse hviler nemlig på en ganske klar sondring mellem køretøjets beskaffenhed og den brug, der gøres af det.

Hvad angår det andet spørgsmål vedrørende betydningen af udtrykket »salg ved dørene«, taler en række forhold til fordel for en bred fortolkning.

De tiltalte i hovedsagen har herved indledningsvis henholdt sig til en vejledning offentliggjort af transportministeriet i Det forenede Kongerige i 1979, der tager sigte på at informere de britiske transportvirksomheder (»Guide to Goods Vehicles Driver's Hours«). I vejledningen defineres salg ved dørene derhen, at det »indebærer talrige besøg i butikker eller

hos private, hvor chaufføren tilbringer en væsentlig tid med salg«. Imidlertid begrænser denne fortolkning ikke nødvendigvis begrebet salg ved dørene til systematiske besøg hos hver husstand med henblik på salg direkte til forbrugeren. De tiltalte har herefter anført, at undtagelserne fra fællesskabsforordningerne til dels blev gennemført for at muliggøre en fleksibel anvendelse af dem uden at bringe deres formål i fare. Imidlertid gælder det, at dersom salg ved dørene var begrænset til en fremgangsmåde, der alene består i systematiske besøg hos den ene kunde efter den anden, ville den pågældende undtagelse praktisk taget ikke finde anvendelse på nogen transportopgave i medlemsstaterne. Sådanne systematiske salg til enkeltpersoner sker nemlig så at sige altid med køretøjer, hvis vægt ikke overstiger 3,5 tons, og som forordningerne nr. 543/69 og nr. 1463/73 ikke finder anvendelse på.

Det er derfor de tiltaltes opfattelse, at den pågældende undtagelse ligeledes omfatter en opgave, der indebærer, at chaufføren dels inden for et relativt snævert område aflægger en række besøg hos mulige kunder, det være sig grossister eller forbrugere, såsom butikker, kantiner, alderdomshjem, supermarkeder eller husholdninger, med henblik på salg af varerne i forbindelse med den pågældende opgave, dels anvender en væsentlig del af sin tid til disse salgsaktiviteter. Herefter er det begrundet at anvende artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordning nr. 543/69, fordi chaufføren kun bruger relativt kort tid til kørsel, idet han i intervallerne anvender en vigtig del af sin tid på en anden aktivitet. Det er ligeledes klart, at denne fortolkning af den pågældende undtagelse på ingen måde bringer formålene med de pågældende forordninger i fare.

Hvad endelig angår det tredje spørgsmål om den rette fortolkning af ordet »special-«, jfr. førnævnte artikel 14a, har de tiltalte indledningsvis gentaget deres anbringender om, at ordet ikke betegner andet end det pågældende køretøjs beskaffenhed. Det tilføjes, at hvert enkelt køretøjs særlige kendetegn skal stå i forbindelse med det forhold, at det er særligt indrettet eller tilpasset til den pågældende opgave eller virksomhed. I nærværende tilfælde består disse særlige kendetegn eksempelvis i knager og klemmer ophængt med mellemrum, så at bakkerne med brød og kager kan stables og holdes på plads. Det er i øvrigt ikke nødvendigt at kræve, at den særlige indretning er sådan beskaffen, at køretøjet ikke benyttes til andet end den pågældende opgave og ikke til nogen anden; det er tilstrækkeligt, at specialkøretøjet kan holdes ude fra et køretøj, der kan benyttes til almindelig varetransport.

Det forenede Kongeriges regering har vedrørende det første og det tredje spørgsmål anført, at efter dens opfattelse er hovedformålet med at undtage de køretøjer fra de pågældende forordninger, der benyttes på en sådan måde, at

— overholdelsen af forordningernes krav ville være umulig eller meget besværlig uden virkelig at være nødvendig,

— selve brugen ifølge sin beskaffenhed ikke kan medføre en overtrædelse af forordningerne.

Selv om det faktisk fremgår, at hovedformålet med undtagelsen er at fritage en bestemt brug af køretøjet, kan man ikke se bort fra ordet »special-«. I det hele taget må undtagelsen omfatte køretøjer, der på den ene eller anden måde er specialkøretøjer, og som ligeledes benyttes på en ganske bestemt måde, i nærværende tilfælde til dørsalg.

Den britiske regering har tilføjet, at den udkrævede udformning eller grad af specialisering ikke bør anses for afgørende. Efter regeringens opfattelse bør ethvert køretøj, der er indrettet, omdannet, tilpasset eller modificeret til salg ved dørene undtages på den betingelse, at køretøjet alene anvendes til denne brug.

Den britiske regering har vedrørende det andet spørgsmål anført, at hele den række forskellige aktiviteter, der opregnes i den pågældende undtagelse, bortset fra salg ved dørene, synes at have to træk til fælles, nemlig at

1. køretøjet står stille i lange intervaller eller foretager hyppige ophold af kort varighed; det er i begge tilfælde meget muligt, at den tid, hvor køretøjet står stille, overstiger køretiden;

2. at der er offentlig adgang til eller ophold i eller ved køretøjet.

Ved at tage de anførte omstændigheder i betragtning ved fortolkningen af udtrykket »salg ved dørene« har den britiske regering gjort gældende, at denne virksomhed omfatter både dørsælgeren (»door-to-door salesman«) og benyttelse af en rullende butik (»mobile shop«). Selv om en sådan rullende butik rigtignok ikke kører op ved døren, men sædvanligvis passivt afventer kunderne, forekommer benyttelsen af den rullende butik imidlertid at være optimalt tilpasset det almindelige formål med den pågældende undtagelse. Efter den britiske regerings opfattelse må det heraf udledes, at »salg ved dørene« bør omfatte brugen af et hvilket som helst rullende køretøj, der foretager hyppige standsninger, hvad enten det sker hos enkeltpersoner, i landsbyer eller på gadehjørner, og som udgør et offentligt salgssted.

Det forenede Kongeriges regering har endvidere anført, at salget ikke nødvendigvis skal ske til offentligheden. Den har herved fremhævet, at man i Det forenede Kongerige i byer og bymæssig bebyggelse træffer personer (»roundsmen«), som de store bagerier, brødgrossister eller forhandlere af lignende fordærvelige varer har ansat til at foretage rundture. De har ikke nogen kontakt med offentligheden og foretager ikke detailsalg. Derimod henvender de sig på deres »runde« til et stort antal butikker og andre forretninger af sædvanligvis ringe størrelse og forsyner herved kunden efter dennes ordre fra varelageret i køretøjet. Efter den britiske regerings opfattelse foretager den, der gennemfører en sådan runde, typisk »salg« derved, at den pågældende jævnligt søger at bevæge kunden til at forhøje sin ordre eller at tilføje et nyt produkt til ordren. »Roundsmen« søger endvidere uophørligt at hverve nye kunder, som de kan lægge til deres runde, ligesom ordrerne meget ofte ikke modtages på forhånd, men kun afgives af kunden, når den pågældende møder op. Den britiske regering er af den opfattelse, at roundsmen ligeledes må være omfattet af den pågældende undtagelse.

Udtrykket »salg ved dørene« skal derfor fortolkes således, at det omfatter benyttelse af køretøjer, der foretager rutekørsel med henblik på salg, såfremt benyttelsen indebærer, at køretøjet i perioder af lang varighed eller i hyppige perioder af kort varighed står stille, og såfremt der i hver periode, hvor køretøjet står stille, udføres en salgsopgave, enten en detail eller en gros.

Den franske Republiks regering har med hensyn til det første og det tredje spørgsmål anført, at adjektivet »special-« i den pågældende forordnings betydning finder anvendelse på transportopgaven i dens helhed, dvs. både på køretøjets indretning og dets brug. Med hensyn til køretøjets indretning tilføjes det, at indretningen skal være permanent for at undgå, at køretøjet kan anvendes til en transportopgave, der ikke omfattes af undtagelsen; i nærværende tilfælde er det pågældende køretøjs indretning (kurve, klemmer) ikke permanent. Indretningen skal endvidere være tilpasset den benyttelse, der begrunder, at undtagelsen er blevet indrømmet. Den franske regering har herved fremhævet, at et køretøj er et specialkøretøj til salg ved dørene, dersom køretøjets indre er indrettet til butik, der eksempelvis indeholder hylder til varen, vægte, kølediske, diske, etc. Det skal herved bemærkes, at såfremt et køretøj, der er indrettet på særlig måde, benyttes til ikke-undtaget transport af varer, omfattes køretøjet ikke længere af undtagelsen, fordi det er blevet til et køretøj bestemt til transport i traditionel forstand.

Hvad angår det andet spørgsmål er det den franske regerings ønske, at Domstolen antager den definition, at der ved salg ved dørene skal forstås et rullende detailsalg, hvor der sker henvendelse til kunderne på deres bopæl, og som kendetegnes ved talrige standsninger i løbet af runden. Dersom Domstolen giver begrebet »salg ved dørene« en videre betydning, vil det være let at camouflere rene transportopgaver som salg ved dørene og således tilsidesætte pligten til at installere et kontrolapparat.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har indledningsvis anført, at de undtagelser, der opregnes i artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordning nr. 543/69, tager sigte på en række former for indenlandsk transport, der er yderst specialiserede, og som ifølge selve deres beskaffenhed ikke konkurrerer med andre indenlandske transportformer. Endvidere er beskaffenheden af disse opgaver således, at chaufføren ikke kommer til at køre i lange perioder uden afbrydelser. Det er derfor hverken nødvendigt eller formålstjenligt at anvende fællesskabsforordningerne på dette område. Da dette er formålet med førnævnte bestemmelse, vil den uden vanskelighed kunne fortolkes.

Kommissionen har i den forbindelse anført, at den pågældende undtagelse kræver en snæver fortolkning i denne sag. Kommissionen henviser herved til det, som Domstolen antog i sag 47/79 (Nehlsen mod Bremen, Sml. 1979, s. 3639), som angik en anden bestemmelse, der hjemlede undtagelse fra den almindelige ordning efter forordning nr. 543/69. I den pågældende sag udtalte Domstolen, at rækkevidden af den pågældende undtagelse skulle »fastlægges ud fra forordningens formål og retlige sammenhæng«. Domstolen afslog ligeledes at give undtagelsen den vide fortolkning, som hovedsagens sagsøgende virksomhed havde forfægtet, fordi den omtvistede bestemmelse ikke var tilstrækkelig klar og tydelig til at begrunde noget sådant. Kommissionen slutter heraf, at undtagelserne i forordning nr. 543/69 alene kan fortolkes udvidende, såfremt de er affattet tilstrækkelig klart og tydeligt.

Kommissionen har vedrørende det første og det tredje spørgsmål gjort gældende, at det specielle ved det pågældende køretøj går på dettes egenskaber og skal

ses i sammenhæng med formålet bag undtagelsen. Kommissionen erkender, at de fleste sproglige versioner af den pågældende bestemmelse ikke udtrykkeligt etablerer en sådan sammenhæng. Alene den nederlandske tekst er i så henseende klar, idet den tager sigte på »benyttelse af køretøjer, der er særligt indrettet til salg ved dørene«. Efter Kommissionens opfattelse er det denne fortolkning, der skal gives artikel 14a, stk. 3, litra a). Det er nemlig yderst vanskeligt at kontrollere transportopgaverne med henblik på at fastslå, hvorvidt de begrænser sig til de opgaver, der er omfattet af førnævnte bestemmelse. Kommissionen tilføjer, at graden af overensstemmelse er meget vanskelig at definere i abstrakt form, men det er Kommissionens opfattelse, at graden af specialisering skal være tilstrækkelig til, at man kan anse køretøjet for særligt indrettet til formålet med undtagelsen. I nærværende tilfælde frembyder en varevogn, der blot er indrettet til transport af brød og konditorvarer ikke den grad af specialisering, der er nødvendig for at gøre den egnet til salg ved dørene. I øvrigt gælder det, således som det fremgår af dommen fra High Court, at varevognen ikke er blevet udstyret med en specialmotor, der sædvanligvis anvendes på mælkebiler; sådanne motorer er nødvendige, fordi salg ved dørene indebærer, at der hele tiden standses og startes.

Kommissionen har med hensyn til det andet spørgsmål gjort gælderde, at begrebet salg ved dørene udelukkende indebærer salg direkte til private. Denne fortolkning bekræftes på ny af den nederlandske version, der taler om »husstandssalg«, og af betragtninger, af almindelig art. Alene salget i husstand efter husstand udmærker sig nemlig ved hyppige standsninger, således at det ikke så meget er kørslen som salget, der optager den største del af chaufførens tid. Dette gælder ikke nødvendigvis ved engrossalg, hvor varepartier af betragtelig størrelse afleveres på mere spredte leveringssteder. Det er endvidere i engrossalget mere sandsynligt, at leveringerne sker efter ordre, hvilket dårligt kan siges at svare til definitionen af salg ved dørene. Kommissionen har tilføjet, at den ikke finder affattelsen af den pågældende bestemmelse tilstrækkelig klar og tydelig til, at man kan udvide den til at omfatte engrossalg. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at undtagelsen i artikel 14a, stk. 3, litra a), skal begrænses til salg direkte til enkeltpersoner.

Afslutningsvis har Kommissionen foreslået, at de spørgsmål, der er blevet stillet af den forelæggende ret, besvares således:

1. I undtagelsen i artikel 14a, stk. 3, litra a), vedrørende benyttelse af specialkøretøjer ... til salg ved dørene knytter adjektivet »special-« sig til egenskaber ved køretøjet, og det specielle ved køretøjet skal have forbindelse med undtagelsen. Hvad angår graden af sammenhæng mellem køretøjets særlige egenskaber og formålet med undtagelsen, skal graden af specialisering være tilstrækkelig til at identificere køretøjet som særlig udformet med henblik på formålet med undtagelsen. Den omstændighed, at en varevogn er blevet ændret for at gøre den egnet til at transportere brød og konditorvarer, gør den navnlig ikke til et specialkøretøj til salg ved dørene.

2. I den ovennævnte undtagelse betyder salg ved dørene salg til private. Undtagelsen finder ikke anvendelse på engrossalg, ligesom den heller ikke finder anvendelse på en kombination af salg ved dørene og engrossalg.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 28. marts 1984 er der afgivet mundtlige indlæg af de tiltalte i hovedsagen Thomas Scott & Sons Bakers Limited og Brian Rimmer, ved barrister D. Vaughan, på vegne McKenna & Co., solicitors, af Det forenede Kongerige, ved G. Dagtoglou, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister P. Vallance, af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved ledende juridisk konsulent G. Close, som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. maj 1984.

Præmisser

1 Ved kendelse af 23. juni 1983, indgået til Domstolen den 11. juli 1983, har House of Lords i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 14a, stk. 3, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (EFT 1969 I, s. 158), som ændret dels ved Rådets forordning (EØF) nr. 515/72 af 28. februar 1972 (EFT 1972 I, s. 127), dels Rådets forordning (EØF) nr. 2827/77 af 12. december 1977 (EFT 1977 L 334, s. 1).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en straffesag, hvorunder Thomas Scott & Bakers Limited, en bagerivirksomhed, der ejer og driver et antal varevogne til transport af brød, og en af virksomhedens ansatte, Brian Rimmer, er sat under tiltale for at have gjort brug af et køretøj med tilladt totalvægt på over 3,5 tons, hvori der ikke var installeret et tachografkontrolapparat. Rimmer, der førte det pågældende køretøj som sælger af sin arbejdsgivers bagerivarer, blev endvidere sat under tiltale for at have indført urigtige angivelser i den individuelle kontrolbog.

3 Forordning nr. 543/69 indeholder i forbindelse med harmoniseringen af bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport forskrifter om sammensætningen af personalet ved landevejstransport, der sker ved visse

køretøjer på over 3,5 tons (artiklerne 5 og 6), om begrænsning i køretiden (artiklerne 7-10), samt om daglige og ugentlige hviletider (artiklerne 11 og 12).

4 For at sikre overholdelsen af disse regler er der fastsat forskellige kontrolforanstaltninger alt efter, om køretøjet er indsat i rutekørsel eller i anden tjeneste. I sidstnævnte tilfælde foreskriver forordningens artikel 14, stk. 1, at medlemmerne af det kørende personale skal være i besiddelse af en personlig kontrolbog. Imidlertid blev den personlige kontrolbog efterhånden erstattet af et kontrolapparat, en såkaldt »tachograf«. Obligatorisk installering af apparatet i køretøjer beregnet til landevejstransport af gods eller personer blev foreskrevet ved Rådets forordning nr. 1463/70 af 20. juli 1970 om indførelse af et kontrolapparat inden for landevejstransport (EFT 1970 II, s. 419). Dette apparat registrerer automatisk de tidsrum, hvor køretøjet kører eller står stille, og dets fart.

5 Ved forordning nr. 515/72 blev der i forordning nr. 543/69 indsat en ny artikel 14a, hvortil der ved forordning nr. 2827/77 blev føjet en række nye stykker; det nye stk. 3 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan efter bemyndigelse fra Kommissionen meddele undtagelser fra denne forordning for så vidt angår følgende former for indenlandsk kørsel:

a) 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;

b) transport af mælk fra gård til mejeri og omvendt.

(. . .)«.

6 Forordning nr. 1463/70 blev ændret ved Rådets forordning nr. 2828/77 af 12. december 1977 (EFT L 334, s. 5), der bl.a. til artikel 3 i denne forordning føjede et stk. 3, der bestemmer: »Medlemsstaterne kan efter bemyndigelse fra Kommissionen undlade at anvende denne forordning på de køretøjer, der er omhandlet i artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordning (EØF) nr. 543/69«.

7 Det forenede Kongerige gjorde brug af denne undtagelsesmulighed ved gennemførelsen af Community Road Transport Rules (Exemptions) Regulations 1978, hvis nr. 4 bl.a. bestemmer, at forordningerne nr. 543/69 og nr. 1463/70 ikke finder anvendelse på indenlandsk kørsel, der indebærer »benyttelse af specialkøretøjer (. . .) til salg ved dørene« (»use of specialised vehicles (. . .) for door-to-door selling«).

8 De tiltalte har for den nationale ret gjort gældende, at det pågældende køretøjs udstyr særlig var tilpasset transporten af bagerivarer, og at chaufføren, selv om han ikke systematisk opsøgte kunderne på deres bopæl, inden for et relativt lille område foretog en række henvendelser til grossister og detailkunder, såsom supermarkeder, virksomhedskantiner, private husholdninger og et alderdomshjem, med henblik på salg af sine varer. Når henses til køretøjets særlige udstyr og den brug, der i det konkrete sagsforhold blev gjort af det, falder køretøjet inden for den undtagelse, der er fastsat ved førnævnte nationale lovgivning, og de fællesskabsregler, der er gældende på området.

9 Under disse omstændigheder har House of Lords forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal ordet special- — ifølge den rigtige fortolkning af undtagelsen i artikel 14a, 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?«

Første og tredje spørgsmål

10 Da både det første og det tredje spørgsmål angår fortolkningen af udtrykket »special-«, der optræder i artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordning nr. 543/69, skal de behandles samlet.

11 De to spørgsmål angår problemet om, hvorvidt den specialisering, der er omfattet af førnævnte undtagelsesbestemmelse, vedrører køretøjets egenskaber eller den brug, der gøres af det, eller en kombination heraf.

12 De tiltalte i hovedsagen, der særlig har henholdt sig til den engelske version af den anfægtede bestemmelse, har anført, at et køretøj for at kunne være omfattet af undtagelsen skal være særligt indrettet på en ganske bestemt transportopgave, såsom transport af bagerivarer, uden at det er nødvendigt at knytte kravet om specialisering til den brug, der gøres af det pågældende køretøj. Problemet om, hvorvidt det således specialiserede køretøj rent faktisk bruges til det formål, som undtagelsen er givet med henblik på, er et spørgsmål, der er helt forskelligt herfra, og som skal afgøres selvstændigt.

13 Den britiske og franske regering samt Kommissionen har herved gjort gældende, at køretøjets specialisering skal være knyttet til den brug, som den pågældende undtagelse er givet med henblik på, i den konkrete sag altså salg ved dørene.

14 Hvad angår specialiseringsgraden er den britiske regering af den opfattelse, at ethvert køretøj, der på den ene eller den anden måde er blevet konstrueret eller indrettet med henblik på den brug, som undtagelsen angår, henhører under undtagelsen på den betingelse, at køretøjet rent faktisk bruges til disse formål. Den franske regering og Kommissionen har på deres side bemærket, at køretøjets udstyr skal have en permanent karakter for at undgå, at køretøjet kan bruges til en transportopgave, der ikke henhører under undtagelsen. I modsat fald ville det nemlig være vanskeligt at kontrollere, hvorvidt transportopgaverne begrænser sig til de, der er omfattet af artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordning nr. 543/69. Følgelig frembyder et køretøj som det i sagen omhandlede, der blot er indrettet til transport af bagerivarer, og hvis

indretning ikke er permanent, ikke de kendetegn, der er nødvendige for at anse det for særligt indrettet til salg ved dørene.

15 Det skal først fremhæves, at artikel 14a, stk. 3, litra a), er en undtagelsesbestemmelse fra den almindelige ordning, der ved Rådets forordning nr. 543/69 er indført på landevejstransportområdet. Som Domstolen har fremhævet adskillige gange, især i dommen af 6. december 1979 (Nehlsen, sag 47/79, Sml. 1979, s. 3639), skal artiklens rækkevidde afgøres under hensyn til forordningens formål og den retlige sammenhæng, hvori den optræder.

16 Det fremgår af betragtningerne til forordning nr. 543/69 samt forordningerne nr. 512/72 og nr. 2827/77, som ændrede denne, at inden for rammerne af harmoniseringen af de nationale lovgivninger søger fællesskabsreglerne samtidig at virkeliggøre tre formål, nemlig førerens sociale beskyttelse, forbedring af trafiksikkerheden og fjernelsen af de forskelle, der er egnede til at fordreje konkurrencen inden for transportområdet. Det er med henblik på disse formål, at forordning nr. 543/69, særlig har fastsat regler om personalets sammensætning samt køre- og hviletider, og at der ved forordningen er indført en ordning til kontrol af, at reglerne om arbejdstider overholdes.

17 Uanset at en række transportopgaver vel kan være undtaget fra anvendelsesområdet for forordning nr. 543/69 og ligeledes fra forordning nr. 1463/70 i medfør af dennes artikel 3, der foreskriver obligatorisk installation af tachografkontrolapparatet, fremgår det ikke desto mindre af den første og den femte betragtning til forordning nr. 2827/77, at denne mulighed for at indrømme undtagelser fra fællesskabsordningen ikke må anfægte de formål, der forfølges på området, ligesom den alene omfatter nationale transportopgaver af ganske bestemt karakter.

18 Det fremgår af den således fremhævede sammenhæng og formålene bag forordning nr. 543/69, at meningen med denne forordning artikel 14a, stk. 3, litra a), er at gøre undtagelse fra det kontrolsystem, der skal sikre overholdelsen af bestemmelserne om arbejdstid, med henblik på køretøjer med en totalvægt over 3,5 tons, hvis specialisering antageliggør, at bestemmelsens formål ikke påvirkes.

19 Det skal derfor klart fremgå af køretøjets konstruktion, udstyr eller øvrige uforanderlige egenskaber, at det hovedsagelig anvendes til en transportopgave, der falder ind under de ved forordningen fastsatte undtagelser. Dette gælder således både for køretøjer, der er særligt indrettet til salg ved dørene, og for køretøjer, der er særligt indrettet til ambulante banktransaktioner eller udlån af bøger eller plader, hvilket ligeledes er nævnt i den anfægtede bestemmelse.

20 Dersom man med de tiltalte i hovedsagen ville antage, at de transportopgaver, der er opregnet i denne bestemmelse, kan være undtaget fra fællesskabsordningen, blot de udføres ved hjælp af køretøjer, der er indrettet på transport af særlige varer, ville der være åbnet for fremgangsmåder, der kan modarbejde formålene med denne ordning.

21 Det første og det tredje spørgsmål skal derfor besvares således, at udtrykket »specialkøretøjer« til visse former for transport i artikel 14a, stk. 3, litra a), i Rådets forordning nr. 543/69 kun omfatter køretøjer, hvis konstruktion, indretning eller øvrige uforanderlige egenskaber sikrer, at de i det væsentlige anvendes til sådanne former for transport, f.eks. salg ved dørene.

Andet spørgsmål

22 Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om salg ved dørene alene omfatter systematisk henvendelse til husstand efter husstand med henblik på salg til den endelige forbruger, eller om salg ved dørene ligeledes omfatter en salgsaktivitet, der er karakteriseret ved hyppige standsninger, hvad enten det sker hos enkeltpersoner eller grossister, såsom kantiner, alderdomshjem eller supermarkeder.

23 De tiltalte i hovedsagen og Det forenede Kongeriges regering har i deres indlæg for Domstolen udtalt sig til fordel for en vid fortolkning af begrebet »salg ved dørene«, idet de i det væsentlige har gjort gældende, at chauffører, der kun kører i ganske korte tidsrum — idet køretiden herved anses for underordnet i forhold til deres salgsaktivitet — kan være omfattet af den pågældende undtagelse, uden at formålene bag forordning nr. 543/69 kommer i fare.

24 Den franske regering og Kommissionen har for at sikre en effektiv kontrol foreslået, at alene rullende detailsalg, hvorunder der sker henvendelse til enkeltpersoner på deres bopæl, kan være undtaget, og det tilføjes, at ordlyden af den anfægtede bestemmelse ikke er tilstrækkelig klar og udtrykkelig til at kunne begrunde en videre fortolkning.

25 Det må vel erkendes, at den sidstnævnte løsning synes at have støtte i ordlyden af visse af de sproglige versioner af artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordning nr. 543/69, men andre versioner gør snarere en videre fortolkning nærliggende.

26 En snæver fortolkning af begrebet salg ved dørene er ikke nødvendig for at sikre en effektiv kontrol af, at fællesskabsordningen overholdes. Således fremgår det af de foregående betragtninger, at den væsentlige garanti for overholdelsen af bestemmelserne i forordning nr. 543/69 ligger i det forhold, at køretøjet fremviser permanente kendetegn, der sikrer, at det ikke bliver brugt til andet end salg ved dørene. Herefter er det ikke af betydning, om et sådant dørsalg sker til enkeltpersoner, grossister eller andre kunder, forudsat at salgsaktiviteten kendetegnes ved hyppige standsninger.

27 Det andet spørgsmål skal derfor besvares således, at begrebet »salg ved dørene« i artikel 14a, stk. 3, litra a), i forordning nr. 543/69 kan omfatte henvendelser til mulige engroskunder, såsom butikker, virksomhedskantiner, alderdomshjem eller supermarkeder, forudsat at salgsformen indebærer, at specialkøretøjet standser hyppigt.

Sagens omkostninger

28 De udgifter, der er afholdt af Den franske Republiks regering og Det forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af House of Lords ved kendelse af 23. juni 1983, for ret:

1. **Udtrykket »specialkøretøjer« til visse former for transport i artikel 14a, stk. 3, litra a), i Rådets forordning nr. 543/69 af 25. marts 1969 om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport (EFT 1969 I, s. 158), som ændret ved Rådets forordninger nr. 515/72 af 28. februar 1972 (EFT 1972 I, s. 127) og nr. 2827/77 af 12. december 1977 (EFT L 334, s. 1) omfatter kun køretøjer, hvis konstruktion, indretning eller øvrige uforanderlige egenskaber sikrer, at de i det væsentlige anvendes til sådanne former for transport, f.eks. salg ved dørene.**

2. **Begrebet »salg ved dørene« i ovennævnte artikel 14a, stk. 3, litra a), kan omfatte henvendelser til mulige engroskunder, såsom butikker, virksomhedskantiner, alderdomshjem eller supermarkeder, forudsat at salgsformen indebærer, at specialkøretøjet standser hyppigt.**

Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1984.

P. Heim
Justitssekretær

T. Koopmans
Formand for fjerde afdeling