ARREST VAN HET HOF (VIERDE KAMER)
VAN 11 JULI 1984 [1]

Strafzaak tegen Thomas Scott & Sons Bakers Limited en Brian Rimmer (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het House of Lords)

„Voorschriften van sociale aard voor het vervoer — speciaal voor de verkoop aan huis uitgeruste voertuigen"

Zaak 133/83

Samenvatting

Vervoer — Wegvervoer — Voorschriften van sociale aard — Afwijkingen — Voertuigen, speciaal uitgerust voor verkoop aan huis — Begrippen „speciaal uitgerust voertuig" en „verkoop aan huis"

(Verordening nr. 543/69 van de Raad, artikel 14 bis, lid 3, sub a, zoals gewijzigd bij verordeningen nrs. 515/72 en 2827/77).

1. De term „voertuigen die speciaal zijn uitgerust" voor bepaalde vormen van vervoer, zoals gebezigd in artikel 14 bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69 van de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, zoals gewijzigd bij de verordeningen nrs. 515/72 en 2827/77, ziet enkel op voertuigen waarvan de bouw, de uitrusting of andere permanente kenmerken waarborgen, dat zij hoofdzakelijk voor een van die vervoersvormen, zoals verkoop aan huis, worden gebruikt.

2. „Verkoop aan huis" in de zin van voornoemd artikel 14 bis, lid 3, sub a, kan bestaan in het bezoeken van potentieel grote afnemers, zoals winkels, bedrijfskantines, bejaardentehuizen of supermarkten, mits de verkoopactiviteit wordt gekenmerkt door talrijke stops van het speciaal uitgeruste voertuig.

In zaak 133/83,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het House of Lords, in de aldaar dienende strafzaak tegen

1 — Procestaal: Engels.

THOMAS SCOTT & SONS BAKERS LIMITED EN BRIAN RIMMER,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van lid 3, sub a, van artikel 14 bis van verordening nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 77 van 1969, blz. 49), vastgesteld bij verordening nr. 2827/77 van de Raad van 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. Koopmans, kamerpresident, K. Bahlmann, P. Pescatore, A. O'Keeffe en G. Bosco, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

De verwijzingsbeschikking, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Het wettelijk kader

Verordening nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van be-

paalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 77 van 1969, blz. 49), bevat voor het wegvervoer met bepaalde voertuigen van meer dan 3,5 ton bepalingen over de samenstelling van de bemanning, de beperking van de rijtijden en de dagelijkse en wekelijkse rusttijden van de bemanning. De verordening streeft een aantal samenhangende doelstellingen na, waaronder de sociale bescherming van de bestuurders, de verkeersveiligheid en de harmonisatie van de mededingingsvoorwaarden voor vervoerondernemers.

Om de naleving van deze bepalingen te verzekeren, zijn controlemaatregelen voorzien, die verschillen naar gelang het voertuig al dan niet een geregelde vervoerdienst onderhoudt. Voor het laatste geval bepaalt artikel 14, dat de bemanningsleden persoonlijk controleboekjes bij zich moeten hebben, dat dagelijkse werkbladen bevat waarop onder meer de rij- en rusttijden worden ingevuld.

Het persoonlijk controleboekje is geleidelijk vervangen door een controleapparaat, tachograaf genoemd, dat automatisch de tijdvakken waarin de voertuigen rijden of stilstaan, alsmede de verplaatsingssnelheid registreert. De verplichting tot het installeren van een tachograaf in bepaalde voertuigen van meer dan 3,5 ton, die bestemd zijn voor het personen- of goederenvervoer, is neergelegd in verordening nr. 1463/70 van de Raad van 20 juli 1970 betreffende de invoering van een controleapparaat bij het wegvervoer (PB L 164 van 1970, blz. 1).

Verordening nr. 543/69 is gewijzigd bij verordening nr. 515/72 van de Raad van 28 februari 1972 (PB L 67 van 1972, blz. 11), waarbij in eerstgenoemde verordening een nieuw artikel 14bis werd ingevoegd, dat de Lid-Staten bevoegd verklaart om, na raadpleging van de Commissie, bepaalde afwijkingen van de verordening toe te staan.

Verordening nr. 543/69 is opnieuw gewijzigd bij verordening nr. 2827/77 van de Raad van 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 1), dat aan artikel 14bis enkele nieuwe leden toevoegde, waaronder Lid 3, bepalende:

„De Lid-Staten kunnen, na machtiging van de Commissie, afwijkingen toestaan van deze verordening voor de volgende vormen van binnenlands vervoer:

a) vervoer met voertuigen die speciaal zijn uitgerust voor gebruik op plaatselijke markten, voor de verkoop aan huis [1], voor ambulante werkzaamheden van banken, wisselkantoren of spaarbanken, voor de eredienst, voor het uitlenen van boeken, platen of cassettes, voor culturele manifestaties of voor ambulante tentoonstellingen;

b) melkvervoer van de boerderij naar de zuivelfabriek en terug

(. . .)"

In de nieuwe tekst, vastgesteld bij verordening nr. 2827/77, bepaalt artikel 14bis, lid 5, van verordening nr. 543/69 bovendien:

„In de gevallen waarin een afwijking van deze verordening wordt toegestaan, treffen de Lid-Staten tegelijkertijd passende maatregelen om een doeltreffende controle van het vervoer te waarborgen, waardoor kan worden verzekerd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de normen van sociale bescherming en verkeersveiligheid."

Verordening nr. 1463/70 is gewijzigd bij verordening nr. 2828/77 van de Raad van 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 5), die onder meer aan artikel 3 een derde lid toevoegt, volgens het-

1 — In de Engelse tekst: „a) use of specialized vehicles . . . for door-to-door selling" (N. v. d. V.).

welk „de Lid-Staten, na machtiging door de Commissie, voertuigen genoemd in artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening (EEG) nr. 543/69 van de toepassing van deze verordening kunnen vrijstellen."

De bepalingen van de verordeningen nrs. 543/69 en 1463/70 zijn in de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk opgenomen, met name in de sections 97 en 98 van de „Transport Act" van 1968, zoals gewijzigd bij de „European Communities Act" van 1972, en in de „Passengers and Goods Vehicles (Recording Equipment) Regulations 1979". Op overtreding van deze bepalingen staat een maximum geldboete van £ 200.

Bij de invoering van de „Community Road Transport Rules (Exemptions) Regulations 1978", zoals gewijzigd bij de „Community Road Traffic Rules (Exemption) (Amendment) Regulations 1980" heeft het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheid benut om af de wijken van de bepalingen van voornoemde gemeenschapsverordeningen; artikel 4 van deze Regulations bepaalt onder meer, dat de bepalingen van de verordeningen nrs. 543/69 en 1463/77 niet van toepassing zijn op binnenlands vervoer waarbij:

„gebruik wordt gemaakt van voertuigen die speciaal zijn uitgerust ... voor de verkoop aan huis" „transport operations involving the use of specialised vehicles ... for door-to-door selling").

De feiten

Op 26 september 1981 werd Brian Rimmer, werknemer van het bakkersbedrijf Thomas Scott & Sons Bakers Limited, op een snelweg aangehouden door de politie, toen hij een aan zijn werkgever toebehorende, met brood en gebak beladen bestelwagen bestuurde. In deze bestelwagen bleek geen tachograaf te zijn aangebracht, hoewel dit, gezien het maximum toegelaten gewicht van het voertuig, wel vereist was. Verder werd vastgesteld dat de bestuurder het persoonlijk controleboekje niet op de juiste wijze had ingevuld, met name doordat hij de gegevens betreffende zijn werk vooraf had ingevuld.

Zowel Scott als Rimmer werden vervolgd wegens het gebruik van een voertuig dat niet was uitgerust met een controleapparaat; Rimmer werd bovendien vervolgd ter zake van het verkeerd invullen van het persoonlijk controleboekje.

Voor de rechter in eerste aanleg erkenden beide partijen dat het beslissende punt in de zaak was, of de betrokken bestelwagen en het gebruik dat daarvan in casu was gemaakt, al dan niet vielen onder de in voornoemde nationale bepalingen bedoelde afwijking voor vervoer waarbij gebruik wordt gemaakt van speciaal voor de verkoop aan huis uitgeruste voertuigen.

Aan de hand van de verwijzingsbeschikking van het House of Lords kan de inrichting van de betrokken bestelwagen en het gebruik dat ervan werd gemaakt, worden beschreven als volgt:

Achter in de bestelwagen bevond zich een grote hoeveelheid brood en gebak, die de bestuurder aan de klanten van zijn werkgever hoopte te slijten. Hij was bij laatstgenoemde in dienst als chauffeur/verkoper en werkte op commissiebasis. Op zijn ronde, die verscheidene mijlen lang was, deed hij gewoonlijk tien adressen aan: supermarkten, winkels, bedrijfskantines en een bejaardentehuis. Op de dag van de controle, een zaterdag, omvatte zijn ronde echter slechts vijf adressen, omdat de bedrijfskantines waren gesloten. Zijn normale werkwijze was dat

hij, op grond van zijn ervaring met wat hij gewoonlijk verkocht, eenmaal per week zijn voorraad voor de gehele volgende week bestelde. Natuurlijk hoopte hij de gehele voorraad te verkopen, maar of dit lukte, hing af van wat de klanten nodig hadden op het moment dat hij langskwam. De kleine winkels betaalden hem contant, maar de supermarkten, bedrijfskantines en het bejaardentehuis betaalden via een bedrijfsrekening. De betalingsmethode speelt overigens geen rol, nu niet wordt betwist dat het feit dat bij de klanten/rekeninghouders geen contant geld werd geïnd, niet verhindert dat de transactie als een koop en verkoop valt aan te merken.

Het brood en gebak werd vervoerd in plastic bakken of op plastic bladen van een bijzondere vorm, die, wanneer zij opeen worden gestapeld, in elkaar passen. Om deze bakken op hun plaats te houden, waren klemmen aangebracht, die op en neer konden bewegen langs metalen stangen die tegen de zijwanden van het voertuig waren gemonteerd. Deze klemmen sloten over de bovenste bak en drukten zo de gehele stapel tegen de zijwand van de bestelwagen. Ter vergroting van de stabiliteit was voorts het midden van de vloer verhoogd, zodat de onderste bak van de stapel tegen dit verhoogde gedeelte klemde. Op de vloer was een kogelprofiel aangebracht om de bakken gemakkelijker in en uit de auto te kunnen schuiven, en de zijwanden van het voertuig waren afgedicht, om ophoping van kruimels en stof te voorkomen.

Op grond van een en ander sprak de rechter in eerste aanleg beide verdachten vrij; dit vonnis werd echter door de High Court vernietigd. Het House of Lords verleende vervolgens verlof om hoger beroep in te stellen tegen laatstgenoemde beslissing; tegelijkertijd verklaarde het House of Lords bij beschikking van 23 juni 1983, dat allereerst het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag zou worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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

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

3. Wat moet in de context van artikel 14bis, lid 3, sub a, van de verordening worden verstaan onder ‚speciaal uitgerust voor'?"

Het procesverloop

De verwijzingsbeschikking is op 11 juli 1983 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Thomas Scott & Sons Bakers Limited en B. Rimmer, verdachten in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door D. Vaughan en R. Gray, bar-

risters, geïnstrueerd door McKenna & Co., solicitors; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door G. Dagtoglou van het Treasury Solicitor's Department als gemachtigde; de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door J.-P. Costes voor de secretaris-generaal van het Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur G. Close als gemachtigde.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij beschikking van 18 januari 1984 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering voorts besloten de zaak naar de Vierde kamer te verwijzen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Met betrekking tot de eerste vraag stellen *verdachten in het hoofdgeding, Thomas Scott & Sons Bakers Limited* (Scott) en *Rimmer*, dat de woorden „speciaal uitgerust voor" in artikel 14bis, lid 3, sub a van verordening nr. 543/69 („speciaal uitgerust voor de verkoop aan huis") betrekking hebben op een kenmerk van het voertuig en niet op het gebruik dat ervan wordt gemaakt.

Tot staving hiervan voeren zij in de eerste plaats aan, dat in de Engelse versie van voornoemde afwijkingsbepaling („use of specialized vehicles .. for door-to-door selling"), het bijvoegelijk naamwoord „specialized" betrekking heeft op het voertuig. Nog duidelijker blijkt dit uit de Duitse en Deense tekst van de bepaling.

Was het de bedoeling van de gemeenschapswetgever geweest om het vereiste van specialisatie te doen gelden voor het gebruik van het voertuig, dan had hij dit gemakkelijk kunnen doen door bijvoorbeeld te bepalen dat de afwijking gold voor „het vervoer met voertuigen die speciaal voor hun bijzondere functie en voor de verkoop aan huis zijn uitgerust (of gebouwd)" („the use of vehicles specialized (or specially made . . .) for their particular operation and for door-to-door selling").

Bij de toepassing van de onderhavige bepaling op een concreet geval moet men zich allereerst afvragen, om welke vorm van binnenlands vervoer het gaat (in casu: vervoer van bakkerswaren) en of het voertuig speciaal is uitgerust voor deze vorm van vervoer. Pas daarna moet men nagaan, of het speciaal uitgeruste voertuig werd gebruikt voor verkoop aan huis. Deze laatste vraag staat geheel los van de vorige; de betrokken bepaling gaat namelijk uit van een zeer duidelijk onderscheid tussen de aard van het voertuig en het gebruik dat ervan wordt gemaakt.

Met betrekking tot de tweede vraag, betreffende de betekenis van de woorden „verkoop aan huis" („door-to-door selling"), menen verdachten in het hoofdgeding, dat er verscheidene gronden zijn om aan deze term een ruime uitlegging te geven.

Zij verwijzen in dit verband in de eerste plaats naar de tekst van een in 1979 door het Britse ministerie van Vervoer gepubliceerde gids met informatie voor Britse vervoerders („Guide to Goods Vehicles Drivers' Hours"). In deze gids wordt onder verkoop aan huis verstaan verkoop „waarbij veelvuldig wordt gestopt bij

winkels of particuliere huishoudens, waar de bestuurder vrij veel tijd aan verkoop besteedt." Deze uitlegging beperkt het begrip verkoop aan huis niet noodzakelijkerwijze tot het systematisch afgaan van alle huizen met het oog op verkoop aan eindverbruikers. Verdachten in het hoofdgeding merken vervolgens op, dat de afwijkingen van de gemeenschapsregelingen mede zijn ingevoerd om de toepassing van die regelingen enigszins te versoepelen zonder de doelstellingen ervan in gevaar te brengen. Indien onder verkoop aan huis enkel het systematisch bezoeken van particuliere klanten viel, zou de hierbedoelde afwijking maar zelden op binnenlands vervoer van toepassing zijn, want bij een dergelijke systematische verkoop aan particulieren wordt bijna altijd gebruik gemaakt van voertuigen van minder dan 3,5 ton, waarvoor de verordeningen nrs. 543/69 en 1463/70 niet gelden.

De hierbedoelde afwijking moet derhalve eveneens betrekking hebben op het type vervoer, waarbij de bestuurder binnen een betrekkelijk klein gebied een reeks bezoeken aflegt aan potentiële klanten — grootafnemers of particulieren — zoals winkels, kantines, bejaardentehuizen, supermarkten of particuliere huishoudens, met het oog op de verkoop van de vervoerde waren, en waarbij hij een groot deel van zijn tijd aan deze verkoop besteedt. In een dergelijk geval is de toepassing van artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69 gerechtvaardigd, omdat de bestuurder slechts gedurende betrekkelijk korte periodes rijdt en tijdens elke pauze een groot deel van zijn tijd aan zijn andere werkzaamheden besteedt. Het is ook duidelijk, dat deze uitlegging van de betrokken afwijkingsbepaling de doelstellingen van de verordeningen geenszins in gevaar brengt.

Met betrekking tot de derde vraag, betreffende de juiste uitlegging van de term „speciaal uitgerust voor" in de context van artikel 14bis, herhalen verdachten in het hoofdgeding allereerst, dat deze uitdrukking enkel betrekking heeft op de aard van het voertuig. Zij voegen hieraan toe, dat de kenmerken van een speciaal voertuig verband moeten houden met het feit dat het speciaal is gebouwd voor of aangepast aan de betrokken werkzaamheden. In casu zijn dit bijvoorbeeld de op bepaalde afstanden van elkaar geplaatste rekken en klemmen om de bakken met brood en gebak te laden en vast te zetten. De specialisatie behoeft niet zodanig te zijn, dat het voertuig enkel voor dit of dat vervoer en voor niets anders kan worden gebruikt; voldoende is, dat het gespecialiseerde voertuig kan worden onderscheiden van een voertuig voor algemeen goederenvervoer.

Met betrekking tot de eerste en de derde vraag merkt de *regering van het Verenigd Koninkrijk* op, dat de onderhavige afwijkingsbepaling vooral tot doel had, voertuigen aan de werking van de verordening te onttrekken, die op zodanige wijze worden gebruikt, dat

— naleving van de vereisten van de verordeningen onmogelijk of te bezwarend is, of

— reeds wegens de wijze van gebruik inbreuk op die vereisten onwaarschijnlijk is.

Ook al lijkt ontheffing voor een bepaalde vorm van gebruik van het voertuig het voornaamste doel van de afwijkingsbepaling te zijn, dit betekent niet dat men de uitdrukking „speciaal uitgerust voor" mag negeren. De afwijking geldt dus voor voertuigen die op een of andere wijze speciaal zijn uitgerust en die ook op een bepaalde manier worden gebruikt, in casu voor de verkoop aan huis.

De aard of mate van de vereiste specialisatie is in zoverre van minder belang. Elk voertuig dat gebouwd, omgebouwd, aangepast of gewijzigd is voor de verkoop aan huis, moet ontheffing krijgen, mits het uitsluitend voor dat doel wordt gebruikt.

Met betrekking tot de tweede vraag merkt de Britse regering op, dat de verschillende activiteiten die in de betrokken afwijkingsbepaling naast de verkoop aan huis worden genoemd, alle twee kenmerken gemeen lijken te hebben, en wel dat

1. het voertuig herzij voor langere tijd, hetzij frequent voor kortere tijd stilstaat; in beide gevallen is het zeer wel mogelijk dat de stoptijd de rijtijd overtreft;

2. het publiek zich naar of in het voertuig begeeft.

Deze kenmerken in aanmerking nemend voor de uitlegging van de uitdrukking „verkoop aan huis", stelt de Britse regering, dat hieronder zowel de activiteit van een huis-aan-huis-verkoper valt als verkoop vanuit een rijdende winkel. Ondanks het feit dat in het laatste geval de verkoper niet bij iedere deur aanbelt, maar in de regel passief op de komst van zijn klanten wacht, lijkt het gebruik van een voertuig als rijdende winkel precies te beantwoorden aan het algemene doel van de in geding zijnde afwijkingsbepaling. Onder „verkoop aan huis" moet dus mede worden verstaan het gebruik van een zich voortdurend verplaatsend voertuig dat herhaaldelijk stopt bij woonhuizen, in dorpen of op straathoeken, teneinde waren aan de man te brengen.

Het hoeft echter niet per se om rechtstreekse verkoop aan het plubliek te gaan. In het Verenigd Koninkrijk ziet men in grote en kleine plaatsen zogenoemde „roundsmen", die in dienst van grote bakkersbedrijven of groothandelaren brood en vergelijkbare beperkt houdbare levensmiddelen bezorgen. Zij hebben geen contact met het publiek en doen niet aan detailverkoop, maar bezoeken op hun ronde een groot aantal, veelal kleine winkels en andere verkooppunten en leveren daar uit de voorraden in hun voertuig af wat de afnemer bestelt. Wat de „roundsman" doet, is typisch verkoop, aangezien hij vaak zal trachten de klant over te halen zijn bestelling te vergroten of een nieuw produkt te nemen. Bovendien is hij steeds op zoek naar nieuwe klanten die hij in zijn ronde kan opnemen, terwijl de bestelling zeer vaak niet van tevoren is geplaatst, maar eerst door de klant wordt gedaan op het moment dat de roundsman verschijnt. De Britse regering meent dat de afwijking ook op dergelijke personen moet kunnen worden toegepast.

De term „verkoop aan huis" dient dan ook aldus te worden uitgelegd, dat hij mede omvat het gebruik van voertuigen die op een bepaalde ronde voor de verkoop worden ingezet, mits dit gebruik impliceert, dat het voertuig hetzij gedurende langere periodes, hetzij veelvuldig voor korte tijd stilstaat en dat tijdens deze stops verkoop in het groot of in het klein plaatsvindt.

Met betrekking tot de eerste en derde vraag stelt de *regering van de Franse Republiek*, dat de uitdrukking „speciaal uitgerust voor" in de betrokken verordening betrekking heeft op de vervoersoperatie als geheel, dat wil zeggen zowel op de uitrusting als op het gebruik van het voertuig. De uitrusting van het voertuig dient echter een permanent karakter te hebben, om te voorkomen dat het voertuig kan worden gebruikt voor soorten van vervoer waarvoor de afwijking niet geldt. In casu is de uitrusting van het betrokken voertuig (bakken, klemmen) niet permanent. Bovendien moet de uitrusting aangepast zijn aan het gebruik waarvoor de ontheffing wordt verleend. Een voertuig is uitgerust voor de verkoop aan huis wanneer het van binnen als winkel is ingericht en bijvoorbeeld beschikt over speciaal voor de diverse soorten waren bedoelde schappen, over weegschalen, koelvitrines, uitstalkasten enzovoort. Tenslotte moet worden opgemerkt, dat als een voertuig met speciale uitrusting wordt gebruikt voor vervoer van goederen dat niet onder de afwijking valt, het de aanspraak op ontheffing verliest en een gewoon transportvoertuig wordt.

Wat de tweede vraag betreft, geeft de Franse regering het Hof in overweging, verkoop aan huis te definiëren als ambulante detailverkoop aan particulieren te hunnen huize, gekenmerkt door talrijke stops gedurende de ronde. Indien het Hof voor een ruimere opvatting van verkoop aan huis zou kiezen, zou gewoon vervoer gemakkelijk als verkoop aan huis kunnen worden gecamoufleerd om de verplichting tot het installeren van een controleapparaat te ontduiken.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* wijst er vooreerst op, dat de afwijkingen van artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69 enkele zeer gespecialiseerde vormen van binnenlands vervoer betreffen, die naar hun aard niet concurreren met andere vormen van binnenlands vervoer. Verder is de aard van de werkzaamheden zodanig, dat de bestuurder niet gedwongen is, lang achtereen achter het stuur te zitten. Om die redenen is het niet noodzakelijk of passend om de gemeenschapsverordeningen erop toe te passen. Gelet op dit doel van artikel 14bis, lid 3, sub a, is de uitlegging ervan niet moeilijk.

Deze afwijkingsbepaling vraagt om een enge uitlegging. De Commissie verwijst in dit verband naar de benadering die het Hof koos in zaak 47/79 (Nehlsen, Jurispr. 1979, blz. 3639), waarin een andere afwijking van de algemene regeling van verordening nr. 543/69 aan de orde was. In die zaak bepaalde het Hof de draagwijdte van de betrokken afwijking „in het licht van de doelstellingen en de juridische context van de verordening". Het Hof weigerde ook om aan die afwijking de door verzoekster in het hoofdgeding voorgestane ruime uitlegging te geven, op grond dat de betrokken bepaling daarvoor niet duidelijk en expliciet genoeg was. De Commissie leidt hieruit af, dat afwijkingen van verordening nr. 543/69 enkel ruim kunnen worden uitgelegd wanneer de formulering ervan voldoende duidelijk en expliciet is.

Met betrekking tot de eerste en de derde vraag stelt de Commissie, dat de specialisatie van het voertuig de kenmerken van het voertuig zelf moet betreffen en ver-

band moet houden met het doel van de afwijkingsbepaling, ook al komt dit verband in de meeste taalversies van de betrokken bepaling niet expliciet tot uiting. Alleen de Nederlandse tekst is in dit opzicht duidelijk geformuleerd, waar hij spreekt van „gebruik van voertuigen die speciaal zijn uitgerust voor de verkoop aan huis." Dit is de uitlegging die aan artikel 14bis, lid 3, sub a, moet worden gegeven. Het is immers uiterst moeilijk om het vervoer zelf te controleren, teneinde na te gaan of het wel een van de in voornoemde bepaling bedoelde vormen van vervoer is. De vereiste mate van correlatie is in abstracto erg moeilijk te definiëren, maar zij moet wel voldoende zijn om het voertuig te kunnen identificeren als speciaal uitgerust in de zin van de afwijkingsbepaling. De onderhavige bestelwagen, die eenvoudig is aangepast voor het vervoeren van brood en gebak, bezit niet de specialisatie die nodig is om hem geschikt te maken voor verkoop aan huis. Blijkens het vonnis van de High Court was de bestelwagen overigens ook niet uitgerust met een speciale motor van het soort dat men gewoonlijk in de wagens van melkbezorgers aantreft; dergelijke motoren zijn noodzakelijk wegens de omstandigheid dat bij huis-aan-huis-verkoop voortdurend wordt gestopt en gestart.

Met betrekking tot de tweede vraag stelt de Commissie, dat onder verkoop aan huis uitsluitend rechtstreekse verkoop aan particulieren moet worden begrepen. Deze uitlegging wordt wederom bevestigd door de Nederlandse tekst, die spreekt van „verkoop aan huis", en door overwegingen van algemene aard. Immers, enkel huis-aan-huis-verkoop wordt gekenmerkt door veelvuldig stilstaan en door het feit dat de bestuurder meer tijd besteedt aan verkopen dan aan rijden. Dit geldt niet noodzakelijk voor verkoop en gros, waarbij betrekkelijk grote partijen waren bij verder uiteengelegen leveringspunten worden bezorgd. Bovendien is verkoop en gros waarschijnlijk in vele gevallen levering op bestelling, hetgeen moeilijk onder het begrip verkoop aan huis kan worden gebracht. Voorts is de formulering van de betrokken tekst niet duidelijk en expliciet genoeg om verkoop en gros te kunnen omvatten. Daarom dient de afwijking van artikel 14bis, lid 3, sub a, enkel te gelden bij rechtstreekse verkoop aan particulieren.

Tenslotte geeft de Commissie in overweging, de vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

1. In de afwijking die artikel 14bis, lid 3, sub a, voorziet voor het gebruik van voertuigen die speciaal zijn uitgerust voor de verkoop aan huis, hebben de woorden „speciaal uitgerust voor" betrekking op de kenmerken van het voertuig dat „speciaal moet zijn uitgerust" voor de vrijgestelde vormen van vervoer. Met betrekking tot de correlatie tussen de specialisatie van het voertuig en het doel van de afwijking, moet de speciale uitrusting van het voertuig voldoende zijn om het te kunnen identificeren als een voertuig dat met name geschikt is voor de werkzaamheden waarvoor de vrijstelling is bedoeld. Inzonderheid maakt het feit dat aan een bestelwagen veranderingen zijn aangebracht om hem geschikt te maken voor het vervoer van brood en gebak hem nog niet tot een speciaal voor de verkoop aan huis uitgerust voertuig.

2. De term verkoop aan huis in voornoemde afwijkingsbepaling doelt op verkoop aan particulieren. De afwijkingsbepaling is niet van toepassing op verkoop en gros, of op een combinatie van verkoop aan huis en verkoop en gros.

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 28 maart 1984 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door Thomas Scott & Sons Bakers Ltd. en B. Rimmer, verdachten in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door D. Vaughan, barrister, geïnstrueerd door McKenna & Co., solicitors; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door G. Dagtoglou van het Treasury Solicitor's Department als gemachtigde, bijgestaan door P. Vallance, barrister; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur G. Close als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 29 mei 1984 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 23 juni 1983, ingekomen ten Hove op 11 juli daaraanvolgend, heeft het House of Lords krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 77 van 1969, blz. 49), zoals gewijzigd bij de verordeningen van de Raad nrs. 515/72 van 28 februari 1972 (PB L 67 van 1972, blz. 11) en 2827/77 van 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, L 334 blz. 1).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een strafzaak tegen het bakkersbedrijf Thomas Scott & Sons Bakers Ltd., dat verscheidene bestelwagens voor het vervoer van brood bezit en exploiteert, en tegen B. Rimmer, een van zijn werknemers, ter zake van het gebruiken van een voertuig met een maximaal toegelaten gewicht van meer dan 3,5 ton, waarin geen tachografisch controleapparaat was aangebracht. Rimmer, die bedoeld voertuig bestuurde met het doel de bakkerswaren van zijn werkgever te verkopen, wordt tevens vervolgd ter zake van het onjuist invullen van het persoonlijk controleboekje.

3 In het kader van de harmonisatie van de sociale voorschriften voor het wegvervoer bevat verordening nr. 543/69 bepalingen betreffende de samenstelling van de bemanning bij het wegvervoer met bepaalde voertuigen van meer

dan 3,5 ton (artikelen 5 en 6), de beperking van de rijtijden (artikelen 7-10) en de dagelijkse en wekelijkse rusttijden (artikelen 11 en 12).

4 Om de naleving van deze bepalingen te verzekeren, zijn controlemaatregelen voorzien, die verschillen naar gelang het voertuig al dan niet een geregelde vervoerdienst onderhoudt. Voor het laatste geval bepaalt artikel 14, lid 1, van de verordening, dat de bemanningsleden een persoonlijk controleboekje bij zich moeten hebben. Dit persoonlijk controleboekje is echter geleidelijk vervangen door een controleapparaat („tachograaf"), waarvan de installatie in voertuigen die bestemd zijn voor het vervoer over de weg van personen of van goederen, verplicht is gesteld bij verordening nr. 1463/70 van de Raad van 20 juli 1970 betreffende de invoering van een controleapparaat voor het wegvervoer (PB L 164 van 1970, blz. 1). Dit apparaat registreert automatisch de tijden gedurende welke het voertuig rijdt of stilstaat, alsook de verplaatsingssnelheid.

5 Bij verordening nr. 515/72 is in verordening nr. 543/69 een nieuw artikel 14bis opgenomen, waaraan bij verordening nr. 2827/77 nieuwe leden zijn toegevoegd. Artikel 14bis, lid 3, luidt thans als volgt:

„De Lid-Staten kunnen, na machtiging van de Commissie, afwijkingen toestaan van deze verordening voor de volgende vormen van binnenlands vervoer:

a) vervoer met voertuigen die speciaal zijn uitgerust voor gebruik op plaatselijke markten, voor de verkoop aan huis, voor ambulante werkzaamheden van banken, wisselkantoren of spaarbanken, voor de eredienst, voor het uitlenen van boeken, platen of cassettes, voor culturele manifestaties of voor ambulante tentoonstellingen;

b) melkvervoer van de boerderij naar de zuivelfabriek en terug.

(. . .)"

6 Verordening nr. 1463/70 is gewijzigd bij verordening nr. 2828/77 van de Raad van 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 5), waarbij, onder meer, aan artikel 3 van eerstgenoemde verordening een derde lid werd toegevoegd, luidende: „De Lid-Staten kunnen, na machtiging door de Commissie, voertuigen genoemd in artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening (EEG) nr. 543/69 van toepassing van deze verordening vrijstellen."

7 Het Verenigd Koninkrijk heeft van deze mogelijkheid tot afwijking gebruik gemaakt bij de vaststelling van de Community Road Transport Rules (Exemptions) Regulations 1978, waarvan Regulation nr. 4 onder meer bepaalt, dat de verordeningen nrs. 543/69 en 1463/70 niet van toepassing zijn op nationaal vervoer met „gebruik van voertuigen die speciaal zijn uitgerust [. . .] voor de verkoop aan huis" („the use of specialized vehicles [. . .] for door-to-door selling").

8 Voor de nationale rechter betoogden de verdachten, dat de uitrusting van het betrokken voertuig speciaal was aangepast aan het vervoer van bakkerswaren en dat de bestuurder weliswaar niet stelselmatig klanten aan huis bezocht, doch wel, teneinde zijn waren te verkopen, in een betrekkelijk klein gebied een aantal bezoeken aflegde bij grote en kleine afnemers zoals supermarkten, bedrijfskantines, particuliere woonhuizen en een bejaardentehuis. Wegens zijn speciale uitrusting en het in casu ervan gemaakte gebruik viel het voertuig onder de afwijkingsbepaling van voornoemde nationale regeling en de terzake geldende gemeenschapsvoorschriften.

9 In dit kader verzoekt het House of Lords het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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

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

3. Wat moet in de context van artikel 14bis, lid 3, sub a, van de verordening worden verstaan onder, ‚speciaal uitgerust voor'?"

De eerste en de derde vraag

10 Daar zowel de eerste als de derde vraag betrekking heeft op de uitlegging van de woorden „die speciaal zijn uitgerust" (specialized) in artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69, dienen zij tezamen te worden behandeld.

11 Beide vragen strekken ertoe te vernemen, of de in genoemde afwijkingsbepaling bedoelde specialisatie betrekking heeft op de eigenschappen van het voertuig, op het daarvan gemaakte gebruik of op een combinatie van beide.

12 Voornamelijk steunend op de Engelse versie van de uit te leggen bepaling, betogen de verdachten in het hoofdgeding, dat een voertuig, om voor vrijstelling in aanmerking te komen, speciaal moet zijn uitgerust voor een bepaald soort vervoer, bijvoorbeeld het vervoer van bakkerswaren, en dat er geen noodzaak bestaat om verband te leggen tussen het vereiste van specialisatie en het gebruik dat van het voertuig wordt gemaakt. Of het aldus speciaal uitgeruste voertuig in feite wordt gebruikt voor het doel waarvoor de afwijking is toegestaan, is een geheel andere vraag, die op haar eigen merites moet worden bezien.

13 De Britse regering, de Franse regering en de Commissie betogen te dezen, dat specialisatie van een voertuig in verband moet worden gebracht met het gebruik waarvoor bedoelde afwijking is toegestaan, in casu dus de verkoop aan huis.

14 Met betrekking tot de mate van specialisatie meent de Britse regering, dat elk voertuig dat op enigerlei wijze is gebouwd of aangepast voor gebruik waarvoor de vrijstelling geldt, onder de afwijkingsbepaling valt, mits het daadwerkelijk voor dat doel wordt gebruikt. De Franse regering en de Commissie wijzen erop, dat de uitrusting van het voertuig een permanent karakter moet hebben, zodat het voertuig niet kan worden gebruikt voor vormen van vervoer waarvoor de afwijking niet geldt. Anders zou men moeilijk kunnen controleren, of het niet kan worden gebruikt voor andere vormen van vervoer dan die bedoeld in artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69. Een voertuig dat, zoals in casu, op eenvoudige en niet-permanente wijze is ingericht voor het vervoer van bakkerswaren, zou derhalve niet de kenmer-

ken vertonen die noodzakelijk zijn om het als een speciaal voor de verkoop aan huis uitgerust voertuig te kunnen beschouwen.

15 In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat artikel 14bis, lid 3, sub a, een afwijking vormt van de bij verordening nr. 543/69 van de Raad ingevoerde algemene regeling voor het wegvervoer. Gelijk het Hof herhaaldelijk en met name in zijn arrest van 6 december 1979 (zaak 47/79, Nehlsen, Jurispr. 1979, blz. 3639) heeft verklaard, moet de strekking ervan derhalve worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen en de juridische context van de verordening.

16 Blijkens de considerans van verordening nr. 543/69 en de wijzigingsverordeningen nrs. 515/72 en 2827/77 streeft de gemeenschapsregeling, in het kader van de harmonisatie van nationale wettelijke regelingen, gelijktijdig drie doelstellingen na, te weten, de sociale bescherming van de bestuurders, de verkeersveiligheid en de opheffing van verschillen die de mededinging in de vervoersector kunnen vervalsen. Hiertoe bevat verordening nr. 543/69 inzonderheid bepalingen inzake de samenstelling van de bemanning en de rij- en rusttijden, terwijl voorts een stelsel van toezicht op de naleving van de bepalingen inzake de werktijden wordt ingevoerd.

17 Ofschoon bepaalde vormen van vervoer kunnen worden uitgesloten van het toepassingsgebied van verordening nr. 543/69 en, blijkens haar artikel 3, van verordening nr. 1463/70, waarin het aanbrengen van een tachografisch controleapparaat verplicht wordt gesteld, volgt evenwel uit de eerste en de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 2827/77, dat de mogelijkheid tot afwijking van de gemeenschapsregeling de op dit gebied nagestreefde doelen niet in gevaar mag brengen en slechts geldt voor binnenlands vervoer dat bijzondere kenmerken vertoont.

18 Uit de boven weergegeven context en doelstellingen van verordening nr. 543/69 vloeit voort, dat artikel 14bis, lid 3, sub a, van deze verordening beoogt om voertuigen met een toegelaten maximumgewicht van meer dan 3,5 ton, die speciaal zijn ingericht op dusdanige wijze, dat het niet waarschijnlijk is dat het doel van de bepalingen inzake de werktijden in gevaar zal worden gebracht, buiten het stelsel van controle op de naleving van die bepalingen te houden.

19 Bijgevolg moet op grond van de bouw, de uitrusting of andere permanente kenmerken van het voertuig verzekerd zijn, dat het hoofdzakelijk wordt gebruikt voor vormen van vervoer die onder de in de verordening voorziene afwijkingen vallen. Dit is zowel het geval bij voertuigen die speciaal zijn uitgerust voor de verkoop aan huis, als bij voertuigen die speciaal zijn ingericht voor ambulante werkzaamheden van banken of voor het uitlenen van boeken of grammofoonplaten, welke eveneens in de betrokken bepaling worden genoemd.

20 Zou men met de verdachten in het hoofdgeding aannemen, dat de gemeenschapsregeling niet op de in deze bepaling genoemde vormen van vervoer van toepassing is wanneer zij worden verricht met voertuigen die eenvoudig zijn ingericht voor het vervoer van bepaalde waren, dan zou dat de weg openen voor praktijken die de doelstellingen van deze regeling zouden kunnen frustreren.

21 Mitsdien moet op de eerste en de derde vraag worden geantwoord, dat de term „voertuigen die speciaal zijn uitgerust" voor bepaalde vormen van vervoer, zoals gebezigd in artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69, enkel ziet op voertuigen waarvan de bouw, de uitrusting of andere permanente kenmerken waarborgen, dat zij hoofdzakelijk voor een van die vervoersvormen, zoals verkoop aan huis, worden gebruikt.

De tweede vraag

22 De tweede vraag van de nationale rechter strekt ertoe te vernemen, of onder verkoop aan huis enkel valt het stelselmatig afgaan van huizen met het oog op verkoop aan de eindverbruiker, of ook een verkoopactiviteit die wordt gekenmerkt door talrijke stops, hetzij bij particuliere woonhuizen hetzij bij grootafnemers zoals bedrijfskantines, bejaardentehuizen of supermarkten.

23 In hun opmerkingen voor het Hof spreken de verdachten in het hoofdgeding alsook de britse regering zich uit voor een ruime uitlegging van het begrip „verkoop aan huis". Zij betogen in wezen, dat de hierbedoelde afwijking, zonder de doelstellingen van verordening nr. 543/69 in gevaar te brengen, kan worden toegepast op bestuurders die telkens slechts betrekkelijk korte tijd achtereen rijden en bij wie het rijden ondergeschikt is aan hun verkoopwerkzaamheden.

24 Ter verzekering van een doeltreffende controle menen de Franse regering en de Commissie, dat enkel de ambulante detailverkoop bij particulieren aan huis dient te zijn vrijgesteld, zulks met de toevoeging, dat de bewoordingen van de betrokken bepaling niet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om een ruimere uitlegging te kunnen rechtvaardigen.

25 Hoewel deze conclusie steun lijkt te vinden in de bewoordingen van enkele taalversies van artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69, wijzen andere versies eerder in de richting van een ruimere uitlegging.

26 Een enge uitlegging van het begrip verkoop aan huis is niet noodzakelijk om een doeltreffende controle op de naleving van de gemeenschapsregeling te waarborgen. Uit het voorgaande volgt immers, dat de voornaamste waarborg voor de naleving van de bepalingen van verordening nr. 543/69 is gelegen in het feit, dat het voertuig permanente kenmerken vertoont, die verzekeren dat het niet anders dan voor verkoop aan huis zal worden gebruikt. Daarbij is niet van belang of een dergelijke verkoop aan huis bestaat in het bezoeken van particulieren, van grootafnemers of van andere klanten, mits de verkoopwerkzaamheden maar door talrijke stops worden gekenmerkt.

27 Op de tweede vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat verkoop aan huis in de zin van artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69 kan bestaan in het bezoeken van potentiële grootafnemers zoals winkels, bedrijfskantines, bejaardentehuizen of supermarkten, mits de verkoopactiviteit wordt gekenmerkt door talrijke stops van het speciaal uitgeruste voertuig.

Kosten

28 De kosten door de Franse regering, de Britse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

uitspraak doende op de door het House of Lords bij beschikking van 23 juni 1983 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. De term „voertuigen die speciaal zijn uitgerust" voor bepaalde vormen van vervoer, zoals gebezigd in artikel 14bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69 van de Raad van 25 mei 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 77 van 1969, blz. 49), zoals gewijzigd bij de verordeningen van de Raad nrs. 515/72 van 28 februari 1972 (PB L 67 van 1972, blz. 11) en 2827/77 van 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 1), ziet enkel op voertuigen waarvan de bouw, de uitrusting of andere permanente kenmerken waarborgen, dat zij hoofdzakelijk voor een van die vervoersvormen, zoals verkoop aan huis, worden gebruikt.

2. Verkoop aan huis in de zin van voornoemd artikel 14bis, lid 3, sub a, kan bestaan in het bezoeken van potentiële grootafnemers zoals winkels, bedrijfskantines, bejaardentehuizen of supermarkten, mits de verkoopactiviteit wordt gekenmerkt door talrijke stops van het speciaal uitgeruste voertuig.

Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juli 1984.

De griffier

P. Heim

De president van de Vierde kamer

T. Koopmans