ARREST VAN HET HOF
VAN 6 DECEMBER 1979 [1]

Firma Städtereinigung K. Nehlsen KG tegen Freie Hansestadt Bremen (verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Oberverwaltungsgericht Bremen)

„Verkeersveiligheid"

Zaak 47/79

Samenvatting

Vervoer — Gemeenschappelijk beleid — Sociale bepalingen — Verordening nr. 543/69 van de Raad — Materiële werkingssfeer — Voertuigen van overheidsinstanties daarvan uitgesloten — Voor de uitoefening van een openbare dienst aangewende voertuigen van een particuliere onderneming daaronder vallende

(Verordening nr. 543/69 van de Raad, artikel 4, sub 4, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2827/77)

Overeenkomstig artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69 van de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2827/77, is bedoelde verordening niet van toepassing op vervoer met „. . . door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen." Deze woorden moeten aldus worden uitgelegd, dat zij uitsluitend betrekking hebben op voertuigen die eigendom zijn of ter beschikking staan van de overheid, en niet op voertuigen die eigendom zijn van een particuliere onderneming welke de voertuigen gebruikt bij de uitoefening van een openbare dienst of een dienst van openbaar belang die haar krachtens een privaatrechtelijke overeenkomst is opgedragen.

In zaak 47/79,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, in het aldaar aanhangig geding

tussen

FIRMA STÄDTEREINIGUNG K. NEHLSEN KG, te Bremen,

1 — Procestaal: Duits.

en

FREIE HANSESTADT BREMEN,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 4, sub 4, van verordening (EEG) nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1979 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 77 van 1969, blz. 49), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2827/77 van de Raad van 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: A. O'Keeffe, president van de Eerste kamer, waarnemend president, A. Touffait, kamerpresident, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

1. De firma Städtereinigung K. Nehlsen KG in Bremen (hierna: „SRN") is een particuliere onderneming die met de bevoegde overheidsinstanties van de stad Bremen en de omliggende districten een overeenkomst heeft gesloten waarbij haar een openbare dienst, nl. het ophalen van huisvuil in dat gebied, werd opgedragen. De overeenkomst gold voor lange termijn en kon telkens opnieuw worden verlengd tenzij zij schriftelijk en met een bepaalde opzeggingstermijn werd opgezegd.

Nadat de arbeidsinspectie (Gewerbeaufsichtsamt) had vastgesteld dat SRN zich

bij de uitvoering van voornoemde werkzaamheden niet hield aan de bepalingen van 's Raads verordening nr. 543/69 van 25 maart 1969 (PB L 77 van 1969, blz. 49) betreffende de *arbeidstijd*, bedreigde zij SRN met het opleggen van dwangsommen voor elke inbreuk op bedoelde bepalingen.

Omdat haar administratief beroep tegen deze beslissing werd afgewezen, maakte de betrokken ondernemig bij het Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen een geding aanhangig tegen de Freie Hansestadt Bremen. Bij vonnis van 12 juli 1978 werd de eis afgewezen. SRN ging vervolgens van dit vonnis in beroep bij het Oberverwaltungsgericht Bremen.

Appellante in het hoofdgeding voert aan dat de werkzaamheden die zij verricht, van publiekrechtelijke aard zijn en dat derhalve de voertuigen waarvan zij zich daarbij bedient, moeten worden beschouwd als „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen" in de zin van artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals aangevuld door artikel 1, eerste alinea, van 's Raads verordening nr. 2827/77 van 12 december 1977 (PB L 334, van 1977, blz. 1). Zij besluit daaruit dat zij krachtens dit artikel buiten de werkingssfeer valt van verordening nr. 543/69, met name van de bepalingen betreffende de rijtijden.

Artikel 4 van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2827/77, bepaalt sub 4:

„Deze verordening is niet van toepassing op vervoer met:

...

4. dienstvoertuigen van politie, rijkswacht of marechaussee, strijdkrachten, brandweer, bescherming burgerbevolking, waterstaat, waterleiding-, gas- en elektriciteitsbedrijven, voor onderhoud van wegen en ophaaldiensten voor huisvuil, van telegraaf- en telefoondiensten, posterijen wanneer zij postzendingen vervoeren, radio- en televisiediensten, diensten voor opsporing van radio- of televisiezenders of -ontvangers, dan wel door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen die het beroepsvervoer geen concurrentie aandoen."

2. Het Oberverwaltungsgericht van Bremen heeft erop gewezen dat in de laatste zinsnede van artikel 4, sub 4, twee elementen van belang zijn:

— het moet gaan om voertuigen bestemd voor openbare diensten,

— er mag geen concurrentie bestaan tussen de gebruikers van die voertuigen en het beroepsvervoer.

Het Oberverwaltungsgericht is van oordeel dat weliswaar de voertuigen die gebruikt worden door overheidsinstanties zelf die belast zijn met het ophalen van huisvuil, ongetwijfeld onder de uitzondering van de laatste zinsnede van artikel 4, sub 4, vallen, maar dat de situatie minder duidelijk wordt wanneer die overheidsinstanties, in plaats van hun eigen voertuigen te gebruiken, krachtens een overeenkomst met een particuliere onderneming voertuigen van die onderneming voor het ophalen van huisvuil inzetten.

Zelfs als men in dit geval aanneemt dat de betrokken voertuigen moeten worden beschouwd als „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen" in de zin van artikel 4, sub 4, dan moet men zich volgens het Oberverwaltungsgericht Bremen nog afvragen onder welke voorwaarden deze voertuigen geacht worden het beroepsvervoer geen concurrentie aan te doen. Met name moet worden nagegaan of een

dergelijke mededinging geacht wordt te bestaan omdat de overheid de vrijheid behoudt de overeenkomst met de betrokken onderneming op te zeggen als een ander bedrijf het gebruik van zijn voertuigen onder gunstiger voorwaarden aanbiedt.

Wegens deze onzekerheden heeft het Oberverwaltungsgericht bij beschikking van 21 maart 1979 de procedure geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag het Hof van Justitie de volgende vragen voorgelegd:

„a) aa) Dienen onder de ‚door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen' in de zin van [artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2827/77] alleen die voertuigen te worden verstaan welke eigendom zijn of ter beschikking staan van de overheidsinstantie,

bb) of ook voertuigen van particuliere personen of ondernemingen, die door deze voor de overheidsinstantie op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst (aannemingsovereenkomst) voor openbare diensten worden ingezet?

b) Indien de vraag sub bb) bevestigend wordt beantwoord:

Doen de voertuigen van een particuliere ondernemer, aan wie de overheidsinstantie de werkzaamheden voor openbare diensten bij uitsluiting heeft opgedragen, in de zin van de [boven-]genoemde bepaling deswege ‚het beroepsvervoer concurrentie aan', omdat de overheidsinstantie de met de betrokken particuliere ondernemer gesloten overeenkomst kan opzeggen, wanneer een andere onderneming het gebruik van haar voertuigen onder gunstiger voorwaarden aanbiedt?"

3. De verwijzingsbeschikking is op 26 maart 1979 ter griffie van het Hof ingekomen.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Freie Hansestadt Bremen, te dezen vertegenwoordigd door F. Rumler als gemachtigde; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, te dezen vertegenwoordigd door M. Seidel als gemachtigde; de Raad van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur A. Sacchettini als gemachtigde; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs G. Bebr en E. Lasnet als gemachtigden.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

De *Raad van de Europese Gemeenschappen* heeft vastgesteld dat de tekst van de verwijzingsbeschikking tweemaal refereert aan de geldigheid van verordening nr. 543/69, en heeft zich derhalve in een korte memorie voorbehouden, in de loop van de procedure schriftelijke opmerkingen in te dienen strekkende tot verdediging van de geldigheid, ingeval deze mocht worden aangevochten.

Het vraagstuk van de geldigheid van verordening nr. 543/69 is evenwel in geen enkele van de bij het Hof ingediende memories opgeworpen.

De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland,* wier mening zonder voorbehoud wordt gedeeld door de *Freie Hansestadt Bremen,* is van oordeel dat het antwoord op de *eerste vraag* moet luiden, dat de woorden „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen" uitsluitend betrekking kunnen hebben op voertuigen die eigendom zijn van de overheid of waarover zij kan beschikken.

De Duitse regering meent dat artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals aangevuld bij verordening nr. 2827/77, een uitzonderingsbepaling is, die derhalve restrictief moet worden uitgelegd. Verordening nr. 543/69 dient ter uitvoering van de maatregelen van sociale aard, die voortvloeien uit de beschikking van de Raad nr. 65/271/EEG van 13 mei 1965 met betrekking tot de harmonisatie van bepaalde voorschriften die van invloed zijn op de mededinging in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. Zij is er dus op gericht de dispariteiten op te heffen die de mededinging tussen de verschillende takken van vervoer onderling evenals binnen elk van die takken wezenlijk kunnen vervalsen, en niet — althans niet in de eerste plaats — algemene maatregelen van sociaal beleid als dusdanig in te voeren. In het licht van deze doelstelling vinden de uitzonderingsbepalingen in voornoemd artikel 4 hun bestaansreden hierin, dat zij betrekking hebben op gebieden waarop geen mededinging heerst. De uitzondering moet evenwel zo restrictief mogelijk worden uitgelegd, omdat alleen de overheid als dusdanig de privé-sector geen concurrentie aandoet.

Zelfs als men verordening nr. 543/69 vanuit het oogpunt van het sociaal beleid bekijkt, blijft onverminderd gelden dat de uitzondering van artikel 4, sub 4, niet mag worden uitgebreid tot voertuigen die eigendom zijn van particuliere ondernemingen. Men kan immers aanvaarden dat de verordening niet van toepassing is op voertuigen waarover de overheid beschikt, omdat deze geacht wordt bij het gebruik van haar voertuigen zelf de naleving van sociale voorschriften te kunnen waarborgen. Een dergelijke waarborg bestaat evenwel niet als de openbare diensten krachtens een overeenkomst worden verricht door particuliere ondernemingen; het door de ondernemingen gebruikte materieel komt immers niet onder het toezicht van de overheid, maar blijft ter beschikking van de particuliere ondernemer.

De opdracht van bepaalde openbare diensten aan particuliere ondernemingen die geen deel uitmaken van de publieke sector, geschiedt geheel naar de regels van de concurrentie en mag daarom niet worden onttrokken aan de toepassing van gemeenschappelijke maatregelen tot het gelijkmaken van de mededingingsvoorwaarden in het raam van het gemeenschappelijk vervoerbeleid.

Ter aanvulling dient nog onderstreept, dat een particuliere ondernemer die krachtens een privaatrechtelijke overeenkomst meewerkt aan de verwezenlijking van openbare doeleinden, geenszins een met overheidsgezag beklede „beliehene Unternehmer" (die de vervulling van de dienst „in leen" heeft gekregen) is. De vraag of de bedrijvigheid van een „beliehene Unternehmer" al dan niet onder de uitzondering van artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69 valt, kan men derhalve laten rusten.

Bij de *tweede vraag* merkt de regering van de Bondsrepubliek Duitsland vooreerst op dat deze vraag enkel is gesteld voor het geval men, tegen haar mening in, als antwoord op de eerste vraag de tweede daarin vermelde mogelijkheid zou kiezen. Zij wenst evenwel ten overvloede ook haar standpunt uiteen te zetten ten aanzien van de tweede vraag, waarop zij een bevestigend antwoord voorstelt.

Om na te gaan of ondernemingen die openbare diensten verrichten, het „beroepsvervoer" concurrentie aandoen, is de mededinging *om* de inzet voor een openbare dienst van belang, niet de mededinging *tijdens* de inzet. Het spreekt immers vanzelf dat tijdens de duur van de met de overheid gesloten overeenkomst geen concurrentie bestaat, aangezien de uitoefening van openbare taken in een bepaald gebied aan één enkele particuliere ondernemer wordt opgedragen. De mededinging komt evenwel opnieuw tot leven wanneer er een nieuwe overeenkomst moet worden gesloten, want dan heeft de overheid de mogelijkheid om uit de talrijke aanbiedingen van particuliere ondernemers de gunstigste te kiezen. De concurrentie zou echter worden vervalst indien een aanbieder op dat tijdstip over een concurrentievoordeel beschikt dat uitsluitend te danken zou zijn aan het feit dat hij zijn werknemers minder gunstige arbeidsvoorwaarden toekent. Om op de gemeenschappelijke markt gelijke mededingingsvoorwaarden in stand te houden, is het daarom noodzakelijk uitsluitend rekening te houden met de mededinging *om* de inzet door de overheid. Elke andere uitlegging zou — in samenhang onder meer met de hier veronderstelde, ruime uitlegging van het woord „inzet" — het gemeenschappelijk vervoerbeleid in ruime mate in het gedrang brengen.

De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* maakt vooreerst enkele algemene opmerkingen over de doelstelling en de aard van verordening nr. 543/69. Zij stelt dat deze gericht is op de volgende doelstellingen: 1. de sociale bescherming van de vrachtrijders; 2. de verbetering van de verkeersveiligheid; 3. het wegnemen van verschillen die de mededingingsvoorwaarden in het wegvervoer wezenlijk kunnen vervalsen. De bepalingen van de verordening betreffende de rijtijden waarborgen een gelijktijdige verwezenlijking van deze drie doelstellingen.

Op de toepassing van voornoemde verordening bestaat een aantal uitzonderingen, waaronder die met betrekking tot voertuigen bestemd voor de uitoefening van een openbare dienst. Omdat wegens de verschillen in de organisatie van de openbare instanties van de Lid-Staten de exhaustieve opsomming van de uitzonderingen te star was gebleken, is bij verordening nr. 2827/77 deze opsomming aangevuld met een algemene formule betreffende „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen die het beroepsvervoer geen concurrentie aandoen." Deze algemene formule is niet een extra uitzondering, maar een clausule die alle voertuigen omvat die wegens hun aanwending buiten de werkingssfeer vallen van verordening nr. 543/69, en die niet uitdrukkelijk in de voorafgaande opsomming worden genoemd.

De vrijstelling van voornoemd artikel 4, sub 4, berust op twee criteria: a) het gebruik van de voertuigen voor een doel van openbaar en algemeen belang, en b) het ontbreken van iedere concurrentie met het beroepsvervoer.

Met betrekking tot het eerste criterium stelt de Commissie, dat een bedrijvigheid die als „van openbaar belang" is aangemerkt, geenszins deze kwalificatie verliest wanneer zij niet door de overheid zelf wordt verricht. De voertuigen voor deze bedrijvigheid zijn derhalve te beschouwen als „door de overheid voor het openbaar belang gebruikt", ook als zij eigendom zijn van particuliere ondernemers met wie de overheid een aanne-

mingsovereenkomst heeft gesloten. Dit blijkt wel hieruit, dat de beperkende term („*dienst*voertuigen") die in het voorstel van de Commissie voorkwam, in de door de Raad goedgekeurde, definitieve tekst van verordening nr. 2827/77 ontbreekt.

Vervolgens moet het ontbreken van concurrentie met het beroepsvervoer worden onderzocht. Vaststaat dat *tijdens de geldigheidsduur* van de overeenkomst, de onderneming die een bedrijvigheid van openbaar belang uitoefent, generlei concurrentie ondervindt van andere beroepsvervoerders. Men dient evenwel na te gaan of artikel 4, sub 4, uitsluitend de afwezigheid van een daadwerkelijke mededinging als voorwaarde stelt, dan wel tevens het ontbreken van een potentiële mededinging, dat wil zeggen een concurrentie die tot leven komt telkens wanneer de overeenkomst met de particuliere onderneming moet worden vernieuwd of opgezegd.

Welk van de twee is nu als beslissend te beschouwen: de mogelijkheid van potentiële concurrentie of het tijdelijk ontbreken van daadwerkelijke concurrentie?

Welk van de twee is nu als beslissend te beschouwen: de mogelijkheid van potentiële concurrentie of het tijdelijk ontbreken van daadwerkelijke concurrentie?

Volgens de Commissie kan een particuliere onderneming slechts dan een beroep doen op de uitzondering van artikel 4, sub 4, indien de overeenkomst die een daadwerkelijke concurrentie in een welomschreven gebied onmogelijk maakt, ook iedere potentiële mededinging van andere beroepsvervoerders tijdens de geldigheidsduur van de overeenkomst uitsluit.

De Commissie wijst er tenslotte nog op, dat blijkens het dossier de arbeidsinspectie en het Verwaltungsgericht Bremen nog de oude tekst van artikel 4, sub 4, hebben toegepast, aangezien de nieuwe tekst pas op 1 januari 1978 in werking is getreden. Wegens de meer beperkte definitie in het oude artikel vielen de door een particuliere onderneming voor de verwijdering van huisvuil bestemde voertuigen dus binnen de werkingssfeer van verordening nr. 543/69.

Concluderende geeft de Commissie in overweging, de vragen van het Oberverwaltungsgericht Bremen te beantwoorden als volgt:

„1. De laatste zin van de uitzonderingsbepaling van artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2827/77, onttrekt aan de werking van deze verordening alle voertuigen die worden gebruikt voor openbare diensten van algemeen belang, ongeacht de wijze waarop deze diensten worden verricht, hetzij door de overheid zelf, hetzij door een particuliere onderneming die daartoe opdracht heeft gekregen.

2. Een particuliere onderneming kan zich slechts dan op deze uitzondering beroepen, indien vaststaat dat zij krachtens de haar gegeven opdracht bij het gebruik van voertuigen die bestemd zijn voor openbare diensten, binnen het contractsgebied de daadwerkelijke concurrentie derwijze uitsluit, dat de potentiële concurrentie tijdens de geldigheidsduur van de overeenkomst geen enkele invloed heeft."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 26 september 1976 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Freie Hansestadt Bremen, te dezen vertegenwoordigd door F. Rumler als gemachtigde; de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, te dezen vertegenwoordigd door M. Seidel als gemachtigde; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen

vertegenwoordigd door haar juridisch adviseurs G. Bebr en E. Lasnet als gemachtigden. De Raad, te dezen vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur A. Sacchettini als gemachtigde, was ter terechtzitting aanwezig.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft haar conclusie inzake de tweede vraag toegelicht; zij stelt nu voor op deze vraag te antwoorden, dat een particuliere onderneming slechts een beroep kan doen op de uitzondering van artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2827/77, indien vaststaat dat door de overeenkomst waarbij de onderneming een openbare dienst is opgedragen, de continuïteit van de openbare dienst wordt gewaarborgd en door het inzetten van haar voertuigen voor de openbare dienst de concurrentie in het contractsgebied wordt uitgesloten.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 6 november 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 21 maart 1979, ingekomen ten Hove op 26 maart 1979, heeft het Oberverwaltungsgericht Bremen krachtens artikel 177 EEG-Verdrag vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) 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 verordening (EEG) nr. 2827/77 van de Raad van 12 december 1977 (PB L 334 van 1977, blz. 1).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen een particuliere onderneming en de arbeidsinspectie (Gewerbeaufsichtsamt) van de stad Bremen. Bedoelde onderneming was krachtens een privaatrechtelijke overeenkomst met de bevoegde instanties van de stad Bremen en van de omliggende districten in die gebieden belast met het ophalen van huisvuil met behulp van de haar toebehorende voertuigen. De arbeidsinspectie had in juni 1976 vastgesteld dat de onderneming zich niet hield aan sommige bepalingen van verordening nr. 543/69, met name die van artikel 7 betreffende de rijtijden, en van artikel 14 betreffende de verplichting van de bemanningsleden van voertuigen om een persoonlijk controleboekje bij zich te hebben, en zij heeft daarom de onderneming bij beschikking van 29 maart 1977 gemaand, zich naar de voorschriften te schikken op straffe van dwangsommen. De betrokken onderneming diende tegen deze beslissing een bezwaarschrift in, waarin zij

aanvoerde dat wegens de publiekrechtelijke aard van de door haar verrichte diensten, de voertuigen die zij bij het verrichten van die diensten gebruikt, moeten worden beschouwd als voertuigen bestemd voor vervoer in de zin van artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, en dat zij derhalve buiten de werkingssfeer van voornoemde verordening vallen.

3 Toen dit bezwaarschrift werd afgewezen, wendde de onderneming zich tot het Verwaltungsgericht Bremen. Hangende het geding, werd verordening nr. 2827/77 van de Raad van 12 december 1977 van kracht; bij artikel 1 hiervan werd artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69 gewijzigd. De rechterlijke instantie die van het geschil kennis nam, oordeelde dat de aangevochten beschikking werking had en dat derhalve de geldigheid ervan moest worden getoetst aan de gewijzigde tekst van artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69. Voorts besliste zij dat de gewijzigde tekst verzoekster niet vrijstelde van de bepalingen van verordening nr. 543/69. In hoger beroep oordeelde het Oberverwaltungsgericht Bremen dat de oplossing van het geschil afhankelijk was van de uitlegging van de laatste zinsnede van artikel 4, sub 4, van verordening nr. 2827/77, en het heeft het Hof van Justitie de volgende vragen gesteld:

„a) aa) Dienen onder de ‚door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen' in de zin van [artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2827/77] alleen die voertuigen te worden verstaan welke eigendom zijn of ter beschikking staan van de overheidsinstantie,

bb) of ook voertuigen van particuliere personen of ondernemingen, die door deze voor de overheidsinstantie op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst (aannemingsovereenkomst) voor openbare diensten worden ingezet?

b) Indien de vraag sub bb) bevestigend wordt beantwoord:

Doen de voertuigen van een particuliere ondernemer, aan wie de overheidsinstantie de werkzaamheden voor openbare diensten bij uitsluiting heeft opgedragen, in de zin van de [boven-] genoemde bepaling deswege ‚het beroepsvervoer concurrentie aan', omdat de overheidsinstantie de met de betrokken particuliere ondernemer gesloten overeenkomst kan opzeggen, wanneer een andere onderneming het gebruik van haar voertuigen onder gunstiger voorwaarden aanbiedt?"

4 Artikel 4 van 's Raads verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij 's Raads verordening nr. 2827/77 bepaalt als volgt:

„Deze verordening is niet van toepassing op vervoer met

1. ...

2. ...

3. ...

4. dienstvoertuigen van politie, rijkswacht of marechaussee, strijdkrachten, brandweer, bescherming burgerbevolking, waterstaat, waterleiding-, gas- en elektriciteitsbedrijven, voor onderhoud van wegen en ophaaldiensten voor huisvuil, van telegraaf- en telefoondiensten, posterijen wanneer zij postzendingen vervoeren, radio- en televisiediensten, diensten voor opsporing van radio- of televisiezenders of -ontvangers, dan wel door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen die het beroepsvervoer geen concurrentie aandoen;

..."

Aangezien deze bepaling een afwijking vormt van de algemene regeling van 's Raads verordening nr. 543/69 inzake het wegvervoer, moet de draagwijdte ervan worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen en de juridische context van de verordening.

5 Zoals blijkt uit de preambule ervan, heeft verordening nr. 543/69 van de Raad in hoofdzaak tot doel, de bepalingen ten uitvoer te leggen van de beschikking van de Raad van 13 mei 1975 met betrekking tot de harmonisatie van bepaalde voorschriften die van invloed zijn op de mededinging in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB 1968, blz. 1500), en met name van titel III betreffende de „voorschriften op sociaal gebied". Volgens artikel 10 hiervan „zal worden overgegaan tot aanpassing op de weg van de vooruitgang, van de bijzondere wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren." Met het oog op de tenuitvoerlegging van met name de artikelen 11 en 12 van deze titel wordt in de preambule van verordening nr. 543/69 gesteld, dat het gewenst is bij voorrang de nodige maatregelen te nemen met betrekking tot de samenstelling van de bemanning, de rijtijden en de rusttijden. Daartoe voert de verordening een systeem in — een persoonlijk controleboekje of een geëi-

gend mechanisch apparaat — om een individuele controle mogelijk te maken op de naleving van de bepalingen inzake de rijtijden. Omdat deze doelstellingen worden nagestreefd in het raam van de harmonisatie van de nationale wetgevingen, past de verordening in het gemeenschappelijk vervoerbeleid in de zin van artikel 74 EEG-Verdrag, en komt zij tevens tegemoet aan de eisen van het sociale beleid van de Gemeenschap dat, blijkens artikel 117 van het Verdrag, erop is gericht de „verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen, zodat onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt."

6 Bovendien dient men er rekening mee te houden dat, zoals blijkt uit voornoemde beschikking van de Raad van 1965, de betrokken bepalingen er onder meer toe strekken de dispariteiten die de mededingingsvoorwaarden in het vervoer wezenlijk kunnen vervalsen, op te heffen door de afschaffing van praktijken in het wegvervoer die stoelen op een onbehoorlijke exploitatie van de menselijke arbeid.

7 In het licht van deze doelstellingen moet de werkingssfeer van artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2827/77 worden afgebakend. De sub 4 bedoelde vrijstelling van sommige soorten vervoer van de algemene regeling heeft betrekking enerzijds op de in de eerste zinsnede vermelde dienstvoertuigen, en anderzijds op „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen" in omstandigheden waarin de mededinging geen enkele rol speelt. In deze gevallen kunnen immers de sociale bescherming en de verkeersveiligheid, met inachtneming van de bijzondere vereisten van de betrokken dienst, worden gewaarborgd door nationale regelingen betreffende de openbare dienst.

8 Voornoemd artikel 4, sub 4, bepaalt niet uitdrukkelijk dat de daarin vermelde afwijking van de algemene regeling ook geldt voor vervoer met voertuigen die eigendom zijn van particuliere ondernemingen die met andere ondernemingen hebben geconcurreerd om een contract ter uitoefening, in opdracht van de overheid, van een openbare dienst zoals ophalen van huisvuil. De formulering van de bepaling laat er weliswaar geen twijfel over bestaan, dat zij van toepassing is op voertuigen die eigendom zijn van de overheid of tot haar beschikking staan, maar zij is niet voldoende precies en uitdrukkelijk om zo te worden uitgelegd, dat ook die voertuigen onder de uitzondering

vallen, die eigendom zijn van een particuliere onderneming welke de voertuigen gebruikt bij de uitoefening van een openbare dienst of een dienst van openbaar belang, die haar krachtens een privaatrechtelijke overeenkomst is opgedragen.

9 Op de eerste vraag sub aa) moet mitsdien worden geantwoord dat de woorden „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen" in de zin van artikel 4, sub 4, van verordening (EEG) nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969, zoals gewijzigd bij veordening (EEG) nr. 2827/77 van de Raad van 12 december 1977, aldus moeten worden uitgelegd, dat zij uitsluitend betrekking hebben op voertuigen die eigendom zijn of ter beschikking staan van de overheid.

10 Gezien het antwoord op deze vraag, zijn de overige door de nationale rechterlijke instantie gestelde vragen niet meer van belang.

Kosten

11 De kosten door de regering van de Duitse Bondsrepubliek, de Raad van de Europese Gemeenschappen 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,

uitspraak doende op de door het Oberverwaltungsgericht Bremen bij beschikking van 21 maart 1979 gestelde vragen,

verklaart voor recht:

De woorden „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen" in de zin van artikel 4, sub 4, van verordening (EEG) nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2827/77 van de Raad van 12 december 1977

moeten aldus worden uitgelegd, dat zij uitsluitend betrekking hebben op voertuigen die eigendom zijn of ter beschikking staan van de overheid.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 december 1979.

De griffier

A. Van Houtte

De waarnemend president

A. O'Keeffe

(president van de Eerste kamer)

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 6 NOVEMBER 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Deze zaak is ter prejudiciële beslissing aan het Hof voorgelegd door het Oberverwaltungsgericht Bremen. In de verwijzingsbeschikking worden vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 543/69 van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer. Het Hof heeft zich al in een aantal zaken met deze verordening beziggehouden, voor het laatst, meen ik, in zaak 97/78 (Schumalla, Jurispr. 1978, blz. 2311). Ik heb toen in mijn conclusie de daaraan voorafgegane zaken vermeld. De vragen die nu door het Oberverwaltungsgericht worden gesteld, zijn evenwel nieuw.

Appellante in het hoofdgeding is de firma Städtereinigung K. Nehlsen KG, die ik hierna „Nehlsen" zal noemen. De geïntimeerde is de stad Bremen.

Nehlsen is een particulier commercieel bedrijf dat krachtens overeenkomsten met de plaatselijke overheid in Bremen vuilnis ophaalt in de gebieden waarvoor die overheid bevoegd is.

1 — Vertaald uit het Engels.