SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 25. Januar 1996 *

1. Die beiden Vorabentscheidungsersuchen beziehen sich, obwohl sie von verschiedenen Gerichten stammen, im Kern auf dieselbe Frage, die Auslegung des Begriffes „Fahrzeuge, die von den zuständigen Stellen der Müllabfuhr eingesetzt werden", im Sinne von Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr [1] (im folgenden: Verordnung).

2. Mit dieser Verordnung werden drei Ziele verfolgt: die Sicherheit im Straßenverkehr, die Harmonisierung der Bedingungen des Wettbewerbs und der soziale Fortschritt [2]. Zu diesem Zweck regelt sie Lenk- und Ruhezeiten (Abschnitte IV und V) für Fahrer, die das erforderliche Mindestalter erreicht haben (Abschnitt III), die Beförderungen im Straßenverkehr durchführen, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen (Abschnitt II); sie verbietet die Entlohnung nach Maßgabe der zurückgelegten Strecke und/oder der Menge der beförderten Güter, soweit diese Entgelte die Sicherheit im Straßenverkehr beeinträchtigen (Abschnitt VI), sie erlaubt nur in beschränktem Umfang Abweichungen (Abschnitt VII) und enthält zur Durchsetzung eine Überwachungs- und Ahndungsregelung (Abschnitt VIII).

Um eine wirksame Überwachung der Bestimmungen über die Arbeitszeit zu gewährleisten, sieht Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 [3] den Einbau und die Benutzung eines Kontrollgeräts bei Fahrzeugen vor, „die der Personen- oder Güterbeförderung im Straßenverkehr dienen und in einem Mitgliedstaat zugelassen sind; ausgenommen sind die in Artikel 4 und in Artikel 14 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 genannten Fahrzeuge".

3. Artikel 4 der Verordnung Nr. 3820/85 nimmt vom Geltungsbereich der

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 370, S. 1. Diese Verordnung ändert und ersetzt die Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 77, S. 49), die selbst mehrfach, durch die Verordnungen (EWG) Nr. 514/72 vom 28. Februar 1972 (ABl. L 67, S. 1), (EWG) Nr. 515/72 vom 28. Februar 1972 (ABl. L 67, S. 11), (EWG) Nr. 2827/77 vom 12. Dezember 1977 (ABl. L 334, S. 1) und (EWG) Nr. 2829/77 vom 12. Dezember 1977 (ABl. L 334, S. 11) des Rates geändert wurden. Da die beiden Verordnungen das gleiche Gebiet betreffen und dieselbe Zielsetzung verfolgen, kann ich mich in den folgenden Ausführungen, die Ihre Rechtsprechung verfolgen, sowohl auf die Verordnung von 1969 als auch die Verordnung von 1985 beziehen.

2 — Erste Begründungserwägung.

3 — Verordnung vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr (ABl. L 370, S. 8).

Verordnung dreizehn Gruppen von Fahrzeugen aus. Insbesondere lautet Artikel 4 Nr. 6:

„[Diese Verordnung gilt nicht für Beförderungen mit]

6. Fahrzeugen, die von den zuständigen Stellen für Kanalisation, Hochwasserschutz, der Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, der Straßenbauämter, *der Müllabfuhr*, des Telegrafen- und Fernsprechdienstes, des Postsachenbeförderungsdienstes, von Rundfunk und Fernsehen oder für die Erkennung von Rundfunk- und Fernsehübertragung oder -empfang eingesetzt werden" [4].

4. Diese Bestimmung legen Ihnen die nationalen Gerichte zur Auslegung im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten vor, deren Sachverhalte folgende sind.

Kontext der Rechtssache C-335/94, Hans Walter Mrozek und Bernhard Jäger

5. Hans Walter Mrozek und Bernhard Jäger, die beiden Betroffenen des Ausgangsverfahrens in dieser Rechtssache, sind als Disponenten bei dem Unternehmen Rethmann Entsorgungswirtschaft GmbH & Co. KG (im folgenden: Firma Rethmann) beschäftigt. Sie sind für die Einteilung der Fahrer des Unternehmens in ihre Schichten verantwortlich.

6. Im Rahmen ihrer Tätigkeit schließt die Firma Rethmann mit Kommunen bzw. Kreisen langfristige Verträge über die Entsorgung von Abfällen. Im Rahmen dieser Verträge werden sowohl gewerbliche Abfälle als auch Sonderabfälle aus Privathaushalten (wie Trockenbatterien und Chemikalien) entsorgt und befördert, die von der Bevölkerung in Behältern abgelegt werden, die die Firma Rethmann zu diesem Zweck in den Städten aufstellt.

7. Herr Jäger ist für die Disposition von Fahrten zuständig, mit denen diese Abfälle aus Haushalten nach einer Vorsortierung am Sammelplatz zu einer Niederlassung der Firma Rethmann transportiert und dann weiter sortiert werden. Herr Mrozek ist für die Fahrzeuge verantwortlich, die die Abfälle von dieser Niederlassung zu den endgültigen Entsorgungsanlagen transportieren.

8. Bei diesen Transporten wurden Fahrern Verstöße gegen die in der Ausführungsverordnung zur Arbeitszeitordnung festgelegten Fahrzeiten zur Last gelegt; aufgrund dessen ergingen gegen die beiden Betroffenen

4 — Hervorhebung von mir.

Bußgeldbescheide, mit denen ihnen vorgeworfen wird, daß sie die Arbeitszeiten der Fahrer nicht vorschriftsgemäß eingeteilt hätten.

9. In dem gegen diese Bußgeldbescheide beim Amtsgericht Recklinghausen eingelegten Einspruch machten Herr Mrozek und Herr Jäger geltend, die Beförderungen seien durch „Fahrzeuge der Müllabfuhr" im Sinne von Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85 vorgenommen worden und hätten deshalb nicht den durch die Verordnung geschaffenen Verpflichtungen unterlegen. Ferner beriefen sie sich darauf, daß die gemeinschaftsrechtliche Ausnahmeregelung zugleich die Möglichkeit ausschließe, im nationalen Recht Vorschriften über die Lenkzeit einzuführen.

10. Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, daß die Entscheidung des Verfahrens von der Auslegung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften abhängt; es hat daher folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Wie ist der Begriff der Müllabfuhr in Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 zu definieren?

a) Handelt es sich dabei ausschließlich um die Abholung von Müll aus privaten Haushalten oder auch um den Transport von Abfällen aus gewerblichen Betrieben?

b) Hinsichtlich des Mülls aus Privathaushalten weitere Fragen:

aa) Sind von der Ausnahme des Artikels 4 Nr. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 auch Sonderabfälle aus Privathaushalten wie z. B. Batterien, Farben, Lösungsstoffe usw. erfaßt?

bb) Gilt die Ausnahme nur für kurze Transporte innerhalb einer Gemeinde, insbesondere den Transport von Haustür zu Haustür, oder sind auch längere Transporte, z. B. zu einer entfernteren Deponie, erfaßt?

cc) Wird der Transport auch dann von Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung privilegiert, wenn die Abfuhr des Mülls durch private Unternehmer im Auftrag der Kommune erfolgt?

c) Falls auch Transporte gewerblicher Abfälle erfaßt werden:

aa) Wird der Transport von gewerblichen Abfällen jeglicher Art erfaßt?

bb) Sind auch hier längere Transporte, z. B. zu Deponien, von Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung erfaßt?

d) Fallen auch Leerfahrten der Fahrzeuge, z. B. Rückfahrten von Deponien ohne Ladung, unter Artikel 4 Nr. 6?

e) Sind auch solche Fahrten erfaßt, die der Vorbereitung von Transporten dienen, z. B. zum Zweck des Austauschs von Fahrzeugen/ Fahrzeugaufliegern zwischen verschiedenen Niederlassungen einer Firma?

2) In welchem Verhältnis steht die Ausnahmeregelung des Artikels 4 Nr. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 zu nationalen Fahrzeitregelungen?

a) Wenn eine Fahrt unter die Ausnahmeregelung des Artikels 4 Nr. 6 der EWG-Verordnung fällt, kann dann trotzdem noch durch nationale Regelungen eine Fahrzeitbegrenzung erfolgen?

b) Oder gelten für solche Transporte auch nationale Regelungen wie z. B. die Arbeitszeitordnung oder die Ausführungsverordnung zur Arbeitszeitordnung nicht?

Kontext der Rechtssache C-39/95, Pierre Goupil

11. Pierre Goupil ist Président Directeur général eines Unternehmens, als dessen Tätigkeit im Handels- und Firmenregister „Reinigung, Stadtreinigung, Entwässerung und Abfallverwertung" eingetragen ist. In der Praxis übernimmt das Unternehmen die

Entsorgung von Abfällen und ihre Beförderung zur technischen Abfallbeseitigungsanlage oder zur Verbrennungsanlage.

12. Einer der Fahrer des Unternehmens wurde überprüft, als er zwei Behälter mit Abfällen auf der Straße beförderte. Auf den Scheiben des Fahrtschreibers, mit dem der Lastwagen ausgerüstet war, wurde eine Überschreitung der nach der Verordnung Nr. 3820/85 vorgeschriebenen Lenkzeit festgestellt. Gegen Herrn Goupil wurde daraufhin ein Strafverfahren wegen Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 3821/85 und eine französische Verordnung eingeleitet.

13. In der Hauptverhandlung vor dem nationalen Gericht machte Herr Goupil geltend, er sei kein Beförderungsunternehmer, sondern er bringe Dienstleistungen im Bereich gewerblicher Abfälle ohne Handelswert, und daher könne von ihm nicht verlangt werden, Verpflichtungen aus den Verordnungen Nr. 3820/85 und 3821/85 zu beachten.

14. Das Tribunal de Police La Rochelle führt aus, daß „gegen .... Gesellschaften, die den gleichen Gesellschaftszweck haben wie die heute beschuldigte Gesellschaft, Strafverfahren vor den französischen Tribunaux de police durchgeführt worden sind" und daß „angesichts dieser Unterschiede in der Rechtsprechung" in bezug darauf, ob solche Unternehmen unter die Ausnahme des Artikels 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85 fielen, dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen sei:

Schließt Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 von der Regelung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 die Fahrzeuge privater Unternehmen für die Abfuhr und Behandlung von Abfällen, die Müllbehälter oder industrielle Abfälle befördern, einschließlich solcher Beförderungen aus, die über weite Strecken erfolgen?

Antworten auf die Fragen

15. Ich widme mich zunächst der Behandlung der den beiden Rechtssachen gemeinsamen Frage nach dem Anwendungsbereich der in Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung vorgesehenen Ausnahme für „Fahrzeuge, die von den zuständigen Stellen der Müllabfuhr eingesetzt werden", und nehme bei dieser Gelegenheit die verschiedenen Klarstellungen vor, die mit der ersten Frage des Amtsgerichts Recklinghausen gewünscht werden, bevor ich die zweite Frage beantworte, die sich in der Rechtssache C-335/94 stellt, nämlich danach, ob im nationalen Recht die Möglichkeit besteht, die Lenkzeiten außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung zu beschränken.

Zum Begriff „zuständige Stellen der Müllabfuhr"

16. Artikel 4 nimmt vom Geltungsbereich der Verordnung, der nach Artikel 2 innergemeinschaftliche Beförderungen im Straßenverkehr [5] umfaßt, Beförderungen mit einer Reihe von Fahrzeugen aus. Es handelt sich somit um eine *Ausnahme*bestimmung von den allgemeinen Bestimmungen, die die Verordnung enthält.

17. Man muß sich vor Augen halten, in welchem Rahmen die gemeinschaftliche Sozialregelung für den Straßen- und Güterverkehr erlassen wurde. Der Gemeinschaftsgesetzgeber bezweckte die Harmonisierung einiger Bestimmungen auf diesem Gebiet, um deren einheitliche Anwendung im gesamten Gebiet der Mitgliedstaaten zu gewährleisten [6] und somit die Erreichung der angestrebten drei Ziele zu ermöglichen.

18. Diese Einheitlichkeit der Anwendung setzt eine enge Auslegung des Bereichs der zulässigen Ausnahmen voraus.

19. So haben Sie es in ständiger Rechtsprechung stets abgelehnt, die Ausnahmebestimmungen der Verordnung Nr. 543/69 und der Verordnung Nr. 3820/85 weit auszulegen [7], was bestätigt, daß „Abweichungen nicht in einer Weise ausgelegt werden [können], die ihre Wirkung über das zum Schutz der von ihr gewährleisteten Interessen Erforderliche hinaus ausdehnt" [8].

20. Insbesondere sind die in Artikel 4 vorgesehenen Ausnahmen, um deren Auslegung Sie heute ersucht werden, bereits Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung, die den Grundsatz einer engen Auslegung dieser abweichenden Bestimmung verankert.

21. So haben Sie im Urteil vom 6. Dezember 1979 (Nehlsen) [9] ausgeführt, daß die Ausnahme in Artikel 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 in der geänderten Fassung für „Fahrzeuge, die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt und nicht im Wettbewerb mit gewerblichen Unternehmen tätig werden", nicht für Fahrzeuge von privaten Personen gelten kann, die zu öffentlichen Zwecken oder von Trägern öffentlicher Gewalt benutzt werden.

5 — Unter „Straßenverkehr" ist nach Artikel 1 Nr. 1 „jede Fortbewegung eines zur Personen- oder Güterbeförderung benutzten leeren oder beladenen Fahrzeugs auf Straßen, zu denen die Öffentlichkeit Zugang hat", zu verstehen.

6 — Vgl. die dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 543/69.

7 — Vgl. z. B. für die Befreiung vom Kontrollgerät gemäß Artikel 14a Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung Nr. 543/69 in der durch die Verordnungen Nrn. 515/72 und 2827/77 geänderten Fassung (Urteil vom 11. Juli 1984 in der Rechtssache 133/83 (Scott, Slg. 1984, 2863), in bezug auf Artikel 12 der Verordnung Nr. 3820/85, der unter bestimmten Voraussetzungen dazu ermächtigt, von den Bestimmungen der Verordnung abzuweichen, Urteil Bird vom 9. November 1995 in der Rechtssache C-235/94 (Slg. 1995, I-3933).

8 — Urteil Bird (a. a. O., Randnrn. 10), und die dort vom Gerichtshof zitierten Urteile vom 22. März 1984 in der Rechtssache 90/83 (Paterson u. a., Slg. 1984, 1567, Randnr. 16), und vom 25. Juni 1992 in der Rechtssache C-116/91 (British Gas, Slg. 1992, I-4071, Randnr. 12).

9 — Rechtssache 47/79, Slg. 1979, 3639, Randnr. 7.

22. Im Urteil vom 21. Mai 1987 (Whitelock) [10] haben Sie den Begriff „besondere Pannenhilfsfahrzeuge" im Sinne von Artikel 4 Nr. 9 der Verordnung Nr. 543/69 in der Fassung des Artikels 1 Nr. 1 der Verordnung Nr. 2827/77 [11] so ausgelegt, daß darunter nur Fahrzeuge zu verstehen sind, die durch ihre Bauart, Ausstattung oder Eigenschaften dazu bestimmt sind, hauptsächlich zum Abtransport von vor kurzer Zeit verunglückten Fahrzeugen verwendet zu werden, jedoch nicht Fahrzeuge, die für den bloßen Transport anderer Fahrzeuge eingesetzt werden.

23. In dem zitierten Urteil British Gas [12] haben Sie ausgeführt, daß die Ausnahme von der Verpflichtung zum Einbau und der Benutzung eines Kontrollgeräts für „Fahrzeuge, die von den zuständigen Stellen der Gaswerke eingesetzt werden", in Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85 nur für Fahrzeuge gilt, die ausschließlich für Beförderungen im Zusammenhang mit der Erzeugung, der Lieferung und dem Vertrieb von Gas oder der Instandhaltung der hierfür erforderlichen Anlagen verwendet werden. Diese Ausnahme gilt dagegen nicht für Fahrzeuge, die ganz oder teilweise zur Beförderung von Haushaltsgasgeräten verwendet werden.

24. Ferner ist Artikel 4 Nr. 6 nicht nur eng, sondern nach Ihrer Rechtsprechung auch unter Berücksichtigung der mit der Verordnung verfolgten Ziele [13] auszulegen, die in der Sicherheit im Straßenverkehr, der Harmonisierung der Bedingungen des Wettbewerbs und dem sozialen Fortschritt bestehen: „Aus der ersten Begründungserwägung dieser Verordnung geht nämlich hervor, daß die Möglichkeit, von der Gemeinschaftsverordnung abzuweichen, die auf diesem Gebiet verfolgten Ziele nicht beeinträchtigen darf." [14]

25. Die in Artikel 4 Nr. 6 geregelten Ausnahmen beruhen auf der Erwägung, daß es sich bei den dort aufgeführten Diensten um im öffentlichen Interesse liegende allgemeine Dienste handelt:

„Was die Interessen angeht, deren Schutz durch Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85 gewährleistet werden soll, ist festzustellen, daß die in dieser Vorschrift vorgesehenen Ausnahmen auf der Art der Dienste beruhen, für die die Fahrzeuge eingesetzt werden. Insoweit geht aus der in Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85 enthaltenen Aufzählung hervor, daß es sich bei sämtlichen in dieser Vorschrift genannten Diensten um *im öffentlichen Interesse liegende allgemeine Dienste handelt*" [15].

26. Um den Umfang der Ausnahme für „Fahrzeuge, die von den zuständigen Stellen der Müllabfuhr eingesetzt werden", zu bestimmen, ist daher der zuletzt genannte Begriff unter Berücksichtigung der Gesichtspunkte zu definieren, die Ihrer Rechtsprechung entnommen werden können.

10 — Rechtssache 79/86, Slg. 1987, 2363, Randnr. 10.

11 — Nunmehr Artikel 4 Nr. 10 der Verordnung Nr. 3820/85.

12 — Randnr. 21.

13 — Z. B. die Urteile Nehlsen (a. a. O., Randnr. 4), Scott (a. a. O., Randnr. 15), British Gas (a. a. O., Randnr. 12) und vom 15. Dezember 1993 in der Rechtssache C-116/92 (Charlton u. a., Slg. 1993, I-6755, Randnr. 14).

14 — Urteil British Gas (a. a. O., Randnr. 12).

15 — A. a. O., Randnr. 13, Hervorhebung von mir.

27. Dabei kommt der Wahl der verwendeten Begriffe „zuständige Stellen", „Abfuhr" und „Müll" Bedeutung zu.

28. Bezeichnend ist zunächst, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber dem Begriff „Abfuhr" („collection and disposal" in der englischen und „enlèvement" in der französischen Fassung) gegenüber dem Begriff „Beförderung" den Vorzug gegeben hat.

29. Diese Entscheidung ist nicht zufällig, da der Begriff „Beförderung" in Artikel 4 selbst bei der Bezeichnung anderer Ausnahmen verwendet wird. So gilt die Verordnung beispielsweise nicht für Fahrzeuge, „die zur Güter*beförderung* dienen und deren zulässiges Gesamtgewicht ... 3,5 Tonnen nicht übersteigt" [16], für Fahrzeuge, die „zur Personen*beförderung* im Linienverkehr dienen, wenn die Linienstrecke nicht mehr als 50 km beträgt" [17] und für Fahrzeuge, „die für *Beförderungen* im Zirkus- oder Schaustellergewerbe verwendet werden" [18].

30. Die beiden Begriffe haben nämlich eine unterschiedliche Bedeutung. Der Begriff „Abfuhr" ist enger als der Begriff „Beförderung". Er besteht im Abholen, der Sammlung, der bloßen endgültigen Entfernung eines Gegenstandes von einer Stelle, wo dieser abgelegt wurde. Dieser Begriff setzt eine Ortsveränderung über eine beschränkte Entfernung und von begrenzter Dauer voraus. Umgekehrt kann eine „Beförderung" über eine weitere Entfernung und eine längere Zeit erfolgen. In diesem Sinne spricht man im übrigen von „Beförderung" mit Kraftfahrzeugen. Ich meine nun, daß der Gesetzgeber die beiden Begriffe deutlich unterscheiden und die Ausnahme nur Fahrzeugen vorbehalten wollte, die bei der *Abfuhr* eingesetzt werden.

31. Wollte man die Ausnahme von den sehr strengen Bestimmungen insbesondere über die Lenk- und Ruhezeiten nach der Gemeinschaftsregelung auf Fahrzeuge ausdehnen, die für die *Beförderung* von Müll eingesetzt werden, so würde man Artikel 4 Nr. 6 weit auslegen. Eine solche Auslegung ist nach Ihrer Rechtsprechung nicht zulässig, da sie den verfolgten Zielen zuwiderliefe. Nach dem Sinn der erlassenen Regelung müssen nämlich die Lenkzeiten beschränkt und überwacht werden, damit weder die Sicherheit des Straßenverkehrs noch die Arbeitsbedingungen der Fahrer beeinträchtigt werden.

32. Herr Goupil hat hierzu in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, daß die Beförderungen in jedem Fall der nationalen Regelung gemäß über kurze Strecken durchgeführt würden und ihre Dauer 24 Stunden nicht übersteige. Dem kann nicht gefolgt werden. Der Bevollmächtigte der französischen Regierung hat zu Recht ausgeführt, daß man sich, wäre die Müllbeförderung von den eingeführten Überwachungsmaßnahmen befreit, ohne Kontrollgerät

16 — Artikel 4 Nr. 1.
17 — Artikel 4 Nr. 3.
18 — Artikel 4 Nr. 9.

nicht dessen vergewissern könnte, daß keine Mißbräuche mit nachteiligen Folgen sowohl für die Sicherheit des Straßenverkehrs als auch für den sozialen Schutz der Fahrer begangen werden. Nur die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften für „Beförderungen" kann wirkungsvoll sein.

33. Hingegen würde eine Beschränkung der Ausnahme auf zur „Abfuhr" eingesetzte Fahrzeuge nicht die gleichen nachteiligen Folgen nach sich ziehen. Solche Fahrzeuge verkehren mit sehr niedriger Geschwindigkeit in einem begrenzten Einsatzbereich und halten häufig an den Stellen, an denen Müll abgelegt wird.

34. Die je nach Gebietskörperschaft unterschiedliche Organisation ist hingegen in bezug auf die verfolgten Ziele unerheblich. Es kommt nicht darauf an, ob es sich um die herkömmliche Hausmüllabfuhr oder um eine getrennte Abfuhr von Containern handelt, die speziell zu diesem Zweck zur Verfügung der Bevölkerung aufgestellt werden, wie dies der Entwicklungstendenz entspricht.

35. Kaum von Bedeutung ist auch, ob das verwendete Fahrzeug mit besonderen Einrichtungen versehen ist oder nicht.

36. Kaum von Bedeutung ist schließlich grundsätzlich, ob das Fahrzeug nach seiner Abholtätigkeit seine Ladung nur zur Verwertungsanlage bringt oder ob es anschließend zu den endgültigen Entsorgungsanlagen weiterfährt, denn es zeigt sich, daß das allein maßgebende Kriterium die Nähe zu sein hat. Die verfolgten Ziele werden nicht gefährdet, solange die Ausnahme nur denjenigen Fahrzeugen zugute kommt, bei denen die Beförderungstätigkeit im eigentlichen Sinn gegenüber der wesentlichen Tätigkeit der Abfuhr untergeordnet ist.

Befinden sich jedoch, wie dies hier der Fall ist, die endgültigen Entsorgungsanlagen weit entfernt von den Ortschaften, so ist die Beförderung zu diesen Anlagen, die eine längere Lenkzeit voraussetzt, von der Ausnahme nicht mehr gedeckt.

Es ist in jedem Fall Sache des nationalen Gerichts, in jedem Einzelfall zu beurteilen, ob die von dem Fahrzeug auf dem Weg zu diesen Anlagen zurückgelegte Entfernung als Tätigkeit erscheint, die im Vergleich zur Abholung im eigentlichen Sinn hinreichend nebensächlich ist, damit nicht insbesondere die Ziele der Sicherheit des Straßenverkehrs und des sozialen Fortschritts gefährdet werden.

37. Entsprechend dieser Erwägung und zur Beantwortung insbesondere von Buchstabe d der ersten in der Rechtssache C-335/94 gestellten Frage fallen Leerfahrten der Fahrzeuge unter Artikel 4 Nr. 6, wenn sie in den Rahmen der wesentlichen Tätigkeit der Abholung gehören und nicht aufgrund

ihrer Dauer und der zurückgelegten Strecke eine „Beförderungs"-Tätigkeit darstellen. Wenn ein Fahrzeug sein Depot verläßt, den Müll abholt und ihn in eine geeignete Anlage in der Nähe verbringt, handelt es sich um eine „Abfuhr"-Tätigkeit. Der Umstand, daß das Fahrzeug zu Beginn und am Ende seiner Fahrt leer ist, macht Artikel 4 Nr. 6 nicht unanwendbar.

38. Abschließend kann als Ergebnis festgehalten werden, daß sich der Geltungsbereich der vorgesehenen Ausnahme nicht auf Fahrzeuge erstreckt, bei denen die *Beförderung* des Mülls die wesentliche Tätigkeit darstellt. Die Ausnahme kann nur Fahrzeugen zugute kommen, die für die Abholung von Müll und dessen Verbringung in Sortier-, Verwertungs- oder Entsorgungsanlagen eingesetzt sind, sofern die Beförderungstätigkeit, die der zuletzt genannte Gesichtspunkt ihrer Tätigkeit voraussetzt, gegenüber dem zuerst genannten untergeordnet bleibt.

39. Nachdem der Inhalt des Begriffes „Abfuhr" geklärt ist, widme ich mich dem Begriff „Müll" („refuse" in der englischen und „immondice" in der französichen Fassung).

40. Anders als der Begriff „Abfuhr" dürfte die Wahl des Begriffes „Müll" nicht auf den Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers hindeuten, die Art der Abfälle einzugrenzen, die von Fahrzeugen, für die eine Ausnahme gemäß Artikel 4 Nr. 9 gewährt wird, abgefahren werden können.

41. Das Wort Müll hat nämlich eine sehr weite Bedeutung, wie die Definition beweist, die diesem Begriff in der französischen Sprache die Wörterbücher Larousse — „Ordures ménagères, déchets de toute sorte"; „Hausabfälle, Abfälle jeder Art" — und Robert — „Déchets de la vie humaine et animale, résidus du commerce et de l'industrie"; „menschliche und tierische Abfälle, Gewerbe- und Industrieabfälle" — geben. Die Art der gesammelten Abfälle — häuslich oder gewerblich — hat grundsätzlich keinen Einfluß auf die Anwendung der Ausnahme.

42. Dieser Begriff darf jedoch nicht zu stark ausgeweitet werden. Eine zu extensive Auslegung könnte sich nämlich als schwer mit anderen Gemeinschaftsvorschriften vereinbar erweisen. So ermächtigt Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung die Mitgliedstaaten bereits, Abweichungen für Fahrzeuge vorzusehen, die zur Beförderung tierischer Abfälle verwendet werden. Der Begriff „Müll" kann daher tierische Abfälle nicht umfassen, da Artikel 4 Nr. 6 sonst angesichts der genannten anderen Bestimmungen überflüssig wäre. Der Begriff kann auch beispielsweise Gefahrgüter nicht umfassen, deren Beförderung im übrigen Gegenstand von Kontrollen im Rahmen des Gemeinschaftsrechts ist [19].

43. Daher ist der Begriff „Müll" im weitesten Sinne so zu verstehen, daß er sowohl Hausabfälle als auch Abfälle aus Industrie, Gewerbe oder Handwerk umfaßt, sofern

19 — Richtlinie 95/50/EG des Rates vom 6. Oktober 1995 über einheitliche Verfahren für die Kontrolle von Gefahrguttransporten auf der Straße (ABl. L 249, S. 35).

keine spezielle Regelung für eine bestimmte Art von Abfällen Anwendung findet.

44. Eine weitere Einschränkung der Definition des Begriffes „Müll" ergibt sich im übrigen aus der Untersuchung des Begriffes „von den zuständigen Stellen eingesetzt", der sich ebenfalls in Artikel 4 Nr. 6 findet.

45. Wie wir gesehen haben, erhellt Ihr zitiertes Urteil British Gas den Umstand, daß den in Artikel 4 Nr. 6 geregelten Ausnahmen gemeinsam ist, daß sie im öffentlichen Interesse liegende allgemeine Dienste darstellen. Die Wendung „Fahrzeuge, die von den zuständigen Stellen der Müllabfuhr eingesetzt werden", bezeichnet somit Fahrzeuge, die für die öffentliche Aufgabe der Müllabfuhr, die im Interesse der allgemeinen Hygiene und Sauberkeit notwendig ist, eingesetzt werden.

46. Diese Aufgabe im allgemeinen Interesse, die notwendig wird, sobald sich eine menschliche Gemeinschaft gebildet hat, wird im allgemeinen als Hausmüllabfuhr oder als getrennte Abfuhr durchgeführt.

47. Der Begriff „Müll" im Sinne der Verordnung findet hier eine Grenze: Betroffen sind nur Abfälle, die gewöhnlich durch die übliche Betätigung einer menschlichen Gemeinschaft entstehen. Kaum von Bedeutung ist deren Art; so können beispielsweise bei einzelnen Personen gleichzeitig Nahrungsmittelabfälle und Abfälle industrieller Art (Farbrückstände, Batterien o. ä.) [20] anfallen, während umgekehrt in der Industrie neben den ihrer Tätigkeit entsprechenden Abfällen Nahrungsmittelabfälle dadurch entstehen können, daß die Industrie menschliche Tätigkeit voraussetzt. Indessen muß die Abfuhr aller dieser Abfälle einem im *allgemeinen* Interesse liegenden Ziel entspringen.

48. Sobald mit einem Fahrzeug die Abfuhr und sodann die Verbringung des Mülls im Rahmen einer Aufgabe betrieben wird, die keinen öffentlichen Dienst mehr darstellt, und dies in einem Tätigkeitssektor, der dem Wettbewerb unterliegt, wird der Bereich der Ausnahmen verlassen, und die Tätigkeit fällt unter die allgemeine Regelung. Beförderungen zu gewerblichen Zwecken auf einem Sektor, auf dem Wettbewerb herrscht, fallen daher in den allgemeinen Anwendungsbereich der Gemeinschaftsregelung, und nicht in den Bereich der Ausnahmen.

49. Indessen bezieht sich die Wendung „zuständige Stellen" zwar auf eine Aufgabe des öffentlichen Dienstes, erlaubt jedoch keine Unterscheidung danach, ob diese Aufgabe unmittelbar von einer öffentlichen Verwaltung durchgeführt oder von dieser einem privaten Unternehmen anvertraut wird.

20 — In Artikel 1 Nr. 3 der Richtlinien 89/369/EWG (ABl. L 163, S. 32) und 89/429/EWG (ABl. L 203, S. 50) des Rates über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll bzw. über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll wird beispielsweise „Siedlungsmüll" als „Hausmüll sowie Büro-, Gewerbe- und anderer Müll, der seiner Beschaffenheit oder Zusammensetzung nach dem Hausmüll zugerechnet werden kann„ definiert.

Meines Erachtens stellt diese Unterscheidung kein Kriterium für die Anwendung der vorgesehenen Ausnahmen dar.

50. Das folgt zwingend aus einem Vergleich der Regelung des Artikels 4 Nr. 6 mit dem der früheren Regelung. Artikel 4 Nr. 4 der Verordnung Nr. 543/69 in der Fassung der Verordnung Nr. 2827/77 nimmt vom Anwendungsbereich der Regelung Fahrzeuge aus, „die von anderen Trägern öffentlicher Gewalt zu öffentlichen Zwecken eingesetzt ... werden" [21]. Die Änderung des Wortlauts in der Verordnung Nr. 3820/85 zeigt die Absicht, den Anwendungsbereich der Bestimmung entsprechend dem allgemeinen Ziel einer flexibleren Gestaltung, das in der ersten Begründungserwägung genannt wird, zu erweitern, so daß diese nicht mehr nur von Behörden eingesetzten Fahrzeugen zugute kommt, sofern die fragliche Tätigkeit zur Ausführung des im öffentlichen Interesse liegenden Dienstes der Müllabfuhr beiträgt.

51. Daß die vorgesehene Ausnahme privaten Unternehmen zugute kommen kann, bewirkt keinen Wettbewerbsvorteil für diese. Wie nämlich die Kommission ausgeführt hat [22], ist entweder die im allgemeinen Interesse stehende Aufgabe der Müllabfuhr von der Behörde einem einzigen Unternehmen anvertraut — in diesem Fall kann die Ausnahme keinem anderen Unternehmen bewilligt werden —, oder mehrere Unternehmen sind beauftragt, diese Aufgabe gemeinsam zu versehen — in diesem Fall käme die Ausnahmebestimmung allen in gleicher Weise zugute.

52. Daher meine ich, daß die Ausnahme sowohl Behörden als auch privaten Unternehmen zugute kommen kann, die unter der Kontrolle der Behörden einen im allgemeinen Interesse liegenden Dienst der Müllabfuhr versehen.

53. Aufgrund obiger Untersuchung ist der Begriff „Fahrzeuge, die von den zuständigen Stellen der Müllabfuhr eingesetzt werden", wie folgt auszulegen.

54. Die Ausnahme in Artikel 4 Nr. 6 gilt für Fahrzeuge, die im Rahmen eines im öffentlichen Interesse liegenden Dienstes, der unmittelbar von den Behörden oder unter ihrer Kontrolle von Privatunternehmen versehen wird, für die Abholung von Müll aller Art, der keiner Sonderregelung unterliegt, und nebenbei für dessen Weitertransport im Nahbereich eingesetzt sind.

21 — Zur Auslegung dieses Wortlauts siehe das zitierte Urteil Nehlsen.

22 — Nr. 13 ihrer Erklärungen in der Rechtssache C-335/94.

Zur Begrenzung der Lenkzeit durch das nationale Recht

55. Mit seiner zweiten Frage in der Rechtssache C-335/94 begehrt das vorlegende Gericht Auskunft darüber, ob nationale Regelungen über die Lenkzeit auf vom Anwendungsbereich der Gemeinschaftsregelung ausgenommenen Gebieten Anwendung finden können, die wie die in Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung Nr. 3820/85 vorgesehenen vom Anwendungsbereich der Gemeinschaftsregelung ausgenommen sind.

56. Aus der elften Begründungserwägung der Verordnung [23] ergibt sich, daß die angestrebte Harmonisierung im Bereich des Straßengüterverkehrs auf Gemeinschaftsebene nur teilweise erfolgt ist und von ihrem Geltungsbereich eine gewisse Anzahl von Fällen, wie diejenigen, die in Artikel 4 Nr. 6 vorgesehen sind, ausnimmt.

57. Ein solcher Ausschluß kann jedoch die Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten in diesen Fällen nicht beseitigen. Eine Bestimmung, die lediglich die Anwendung der Gemeinschaftsregelung ausschließt, bezweckt weder den Ausschluß jeder Art von Regelung der betroffenen Beförderungen noch bewirkt sie sie.

58. Allgemein enthält die dritte Begründungserwägung im übrigen den Vorbehalt einer Möglichkeit strengerer Vorschriften auf nationaler Ebene, die den verfolgten Zielen entsprechen:

„Die die Arbeitsbedingungen betreffenden Vorschriften der vorliegenden Verordnung dürfen die Zuständigkeit der Sozialpartner, insbesondere im Rahmen von Tarifverträgen für die Arbeitnehmer günstigere Bestimmungen festzulegen, nicht beeinträchtigen. Zur Förderung des sozialen Fortschritts oder im Hinblick auf eine größere Sicherheit im Straßenverkehr muß jeder Mitgliedstaat weiterhin das Recht haben, gewisse geeignete Maßnahmen zu treffen."

Insbesondere lautet die vierzehnte Begründungserwägung:

„Die ununterbrochene Lenkzeit und die Tageslenkzeit sind zu beschränken, ohne daß diese Regelung die einzelstaatlichen Vorschriften berührt, wonach der Fahrer das Fahrzeug nur so lange lenken darf, wie er in der Lage ist, es sicher zu führen."

23 — „Bestimmte Beförderungen können vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ausgenommen werden."

59. Somit bleiben die Mitgliedstaaten auf den Gebieten, die nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung gedeckt sind, befugt, Regelungen einzuführen oder beizubehalten, die mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und dieselben Ziele wie dieser verfolgen, soweit sie es für erforderlich halten.

60. Daher schlage ich vor, den nationalen Gerichten wie folgt zu antworten:

In den Rechtssachen C-335/94 und C-39/95:

„Fahrzeuge, die von den zuständigen Stellen der Müllabfuhr eingesetzt werden" im Sinne von Artikel 4 Nr. 6 der Verordnung (EWG) Nr. 2820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr sind Fahrzeuge, die im Rahmen eines im öffentlichen Interesse liegenden Dienstes, der unmittelbar von den Behörden oder unter ihrer Kontrolle von Privatunternehmen versehen wird, für die Abholung von Abfällen aller Art, die keiner Sonderregelung unterliegen, und nebenbei für deren Weitertransport im Nahbereich eingesetzt sind.

In der Rechtssache C-335/94:

Die Ausnahmeregelung des Artikels 4 Nr. 6 der genannten Verordnung nimmt den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis, nationale Regelungen der Lenkzeit für Fahrzeuge zu erlassen, für die diese Bestimmung gilt.