CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 25 januari 1996 *

1. Ofschoon deze twee prejudiciële verwijzingen van verschillende rechterlijke instanties afkomstig zijn, hebben zij in wezen betrekking op dezelfde vraag, te weten de uitlegging van het begrip „voertuigen van de diensten van de vuilnisophaling" als bedoeld in artikel 4, sub 6, van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer [1] (hierna: de „verordening").

2. Deze verordening beoogt een drieledig doel: de verkeersveiligheid, de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden en de sociale vooruitgang. [2] Hiertoe voert zij voor bestuurders die de vereiste minimumleeftijd hebben (afdeling III) en die vervoer over de weg verrichten dat binnen haar werkingssfeer valt (afdeling II), verplichte rust- en rijtijden (afdelingen IV en V) in; de verordening verbiedt de betaling van beloningen naar gelang van de afgelegde afstand of de hoeveelheid vervoerde goederen, voor zover deze de verkeersveiligheid in gevaar brengen (afdeling VI); de verordening staat enkel beperkte afwijkingen toe (afdeling VII), onder voorbehoud dat het ingevoerde controlesysteem en de sancties worden toegepast (afdeling VIII).

Teneinde een efficiënte controle van de bepalingen inzake de werktijden te verzekeren, bepaalt artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3821/85 [3], dat een controleapparaat moet zijn geïnstalleerd en worden gebruikt „in voertuigen die bestemd zijn voor het vervoer over de weg van personen of van goederen, en die in een Lid-Staat zijn ingeschreven, met uitzondering van de in artikel 4 en artikel 14, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3820/85 bedoelde voertuigen".

3. Artikel 4 van verordening nr. 3820/85 sluit dertien categorieën voertuigen van haar

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB 1985, L 370, blz. 1. Deze verordening vervangt en wijzigt verordening (EEG) nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 1969, L 77, blz. 49), die zelf een aantal malen is gewijzigd bij de verordeningen van de Raad (EEG) nrs. 514/72 van 28 februari 1972 (PB 1972, L 67, blz. 1), 515/72 van 28 februari 1972 (PB 1972, L 67, blz. 11), 2827/77 van 12 december 1977 (PB 1977, L 334, blz. 1), en 2829/77 van 12 december 1977 (PB 1977, L 334, blz. 11). Aangezien beide verordeningen betrekking hebben op hetzelfde gebied en dezelfde doelstellingen nastreven, kan ik hierna zowel naar de rechtspraak van het Hof over de verordening van 1969 als over die van 1985 verwijzen.

2 — Eerste overweging van de considerans.

3 — Verordening van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 8).

werkingssfeer uit. Artikel 4, sub 6, luidt als volgt:

„[Deze verordening is niet van toepassing op vervoer met:]

6) voertuigen van de rioleringsdiensten, de diensten ter bescherming tegen overstromingen, of van de diensten van de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, de gemeentereiniging, *de vuilnisophaling*, de telegraaf en telefoon, de postzendingen, de radio-omroep, de televisie en de opsporing van radio- en televisiezend- en ontvangtoestellen." [4]

4. De vragen van de verwijzende rechters betreffen de uitlegging van deze laatste bepaling en zijn gerezen in gedingen, waarvan de feiten de volgende zijn.

De feiten in zaak C-335/94, H. W. Mrozek en B. Jäger

5. Mrozek en Jäger, de twee verzoekers in het hoofdgeding in deze zaak, zijn als opzichter in dienst bij de onderneming Rethmann Entsorgungswirtschaft GmbH & Co. KG (hierna: „Rethmann"). Zij zijn verantwoordelijk voor de indeling van de chauffeurs van de onderneming in ploegen.

6. In het kader van haar activiteiten sluit Rethmann met gemeenten of, in voorkomend geval, districten, langetermijncontracten voor de verwijdering van afval. Op grond van deze contracten is zij belast met de ophaling en het vervoer van industrieel afval alsmede bijzonder huishoudelijk afval (zoals droge batterijen of chemicaliën) dat de bevolking in speciale containers deponeert, die Rethmann daartoe in de steden heeft neergezet.

7. Jäger is verantwoordelijk voor de indeling van de ritten van de vuilnisauto's die dit huishoudelijk afval vervoeren vanaf het inzamelingspunt, waar het een eerste keer wordt gesorteerd, naar de vestigingen van Rethmann, waar het nog grondiger wordt gesorteerd. Mrozek is verantwoordelijk voor de voertuigen die het afval van deze vestigingen naar de definitieve verwerkingsinstallaties vervoeren.

8. Aangezien werd vastgesteld, dat chauffeurs bij dit vervoer de krachtens de Ausführungsverordnung zur Arbeitszeitordnung geldende rijtijden hadden overschreden, werden de twee verzoekers administratieve

4 — Cursivering van mij.

boetes opgelegd, op grond dat zij de arbeidstijden van de chauffeurs niet hadden geregeld overeenkomstig de voorschriften.

9. In het tegen deze boetes voor het Amtsgericht Recklinghausen ingestelde beroep betoogden Mrozek en Jäger, dat het vervoer had plaatsgevonden met „voertuigen van de diensten van de vuilnisophaling" in de zin van artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85, zodat het was vrijgesteld van de door de verordening opgelegde verplichtingen. Bovendien stelden zij, dat de in de communautaire regeling opgenomen uitzondering tevens de mogelijkheid uitsloot, dat het nationale recht voorschriften op het gebied van de rijtijden bevatte.

10. Van oordeel, dat de beslechting van het geding afhing van de uitlegging van de betrokken gemeenschapsrechtelijke bepalingen, heeft de verwijzende rechter het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Hoe moet het begrip vuilnisophaling in artikel 4, sub 6, van verordening (EEG) nr. 3820/85 worden uitgelegd?

a) Betreft het hier enkel de ophaling van huishoudelijk afval of omvat het ook het vervoer van industrieel afval?

b) Met betrekking tot huishoudelijk afval:

aa) Valt bijzonder huishoudelijk afval zoals batterijen, verf en oplosmiddelen ook onder de uitzondering van artikel 4, sub 6, van verordening (EEG) nr. 3820/85?

bb) Geldt deze uitzondering enkel voor kort vervoer binnen een gemeente, inzonderheid het vervoer van deur tot deur, of ook voor langer vervoer, bij voorbeeld naar een verder afgelegen stortplaats?

cc) Valt het vervoer ook onder artikel 4, sub 6, van de verordening, wanneer particuliere ondernemingen in opdracht van de gemeente het vuilnis ophalen?

c) Indien ook het vervoer van industrieel afval onder dat begrip valt:

aa) Geldt dit voor het vervoer van industrieel afval van welke aard dan ook?

bb) Valt in dat geval ook langer vervoer, bij voorbeeld naar stortplaatsen, onder artikel 4, sub 6, van de verordening?

d) Vallen ook ritten met lege voertuigen, bij voorbeeld de terugrit van de stortplaats zonder vracht, onder artikel 4, sub 6, van de verordening?

e) Vallen daaronder ook ritten ter voorbereiding van vervoer, bij voorbeeld voor de uitwisseling van voertuigen of opleggers tussen verschillende vestigingen van de onderneming?

2) Hoe verhoudt de uitzondering van artikel 4, sub 6, van verordening (EEG) nr. 3820/85 zich tot nationale regelingen inzake rijtijden?

a) Wanneer een rit onder de uitzondering van artikel 4, sub 6, van de verordening valt, kunnen nationale regelingen de rijtijd dan toch nog beperken?

b) Of zijn op dergelijk vervoer ook nationale regelingen als bij voorbeeld de Arbeitszeitordnung of de Ausführungsverordnung zur Arbeitszeitordnung niet van toepassing?"

De feiten in zaak C-39/95, P. Goupil

11. Goupil is algemeen directeur van een vennootschap die in het handels- en vennootschappenregister is ingeschreven onder de activiteit „reiniging, zuivering en verwerking van afval". In praktijk houdt de onderneming zich bezig met het ophalen van afval

bij ondernemingen en het vervoer ervan naar de stortplaats of de verbrandingsinstallatie.

12. Toen een van de chauffeurs van de onderneming twee afvalcontainers over de weg vervoerde werd bij een controle vastgesteld, dat op de schijven van de tachograaf waarmee de vrachtwagen was uitgerust, een overschrijding van de in verordening nr. 3820/85 vastgelegde rijtijd te zien was. Mitsdien werd tegen Goupil een strafzaak ingeleid wegens overtreding van verordening nr. 3821/85 en een Frans decreet.

13. Ter terechtzitting voor de nationale rechter betoogde Goupil, dat hij geen vervoerder was, doch diensten verrichtte op het gebied van industrieel en commercieel afval zonder handelswaarde en dat hij daarom niet behoefde te voldoen aan de bij de verordeningen nrs. 3820/85 en 3821/85 opgelegde verplichtingen.

14. Het Tribunal de police de la Rochelle merkt op, dat „verschillende ondernemingen die dezelfde activiteit uitoefenen als de onderneming die in deze zaak wordt vervolgd, voor de Franse politierechtbanken zijn gedaagd", en dat „gelet op de uiteenlopende rechtspraak" over de vraag, of dergelijke ondernemingen onder de uitzondering van artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85 vallen, het noodzakelijk lijkt het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Sluit artikel 4 van verordening (EEG) nr. 3820/85 voertuigen van particuliere ondernemingen voor de afvalverwijdering en -verwerking, die afvalcontainers of industrieel afval vervoeren, van de werkingssfeer van verordening (EEG) nr. 3821/85 uit, ook wanneer het vervoer over grote afstanden plaatsvindt?"

Antwoorden op de vragen

15. Ik wil om te beginnen ingaan op de vraag die beide zaken gemeenschappelijk hebben, te weten de vraag naar de werkingssfeer van de afwijking van artikel 4, sub 6, van de verordening, waar deze spreekt van „voertuigen van de diensten van de vuilnisophaling", en ik zal bij deze gelegenheid aandacht besteden aan de verschillende preciseringen van de eerste vraag van het Amtsgericht Recklinghausen, alvorens in te gaan op de tweede vraag in zaak C-335/93, betreffende de eventuele mogelijkheid om in het nationale recht, buiten de werkingssfeer van de verordening, de rijtijden te beperken.

Het begrip „voertuigen van de diensten van de vuilnisophaling"

16. Artikel 4 is een bepaling die vervoer dat met bepaalde categorieën voertuigen wordt verricht, uitsluit van de werkingssfeer van de verordening, die volgens artikel 2 het wegvervoer [5] binnen de Gemeenschap omvat. Het betreft dus een bepaling die *afwijkt* van de algemene bepalingen van de regeling.

17. Men dient zich goed bewust te zijn van het kader waarin de communautaire sociale regeling op het gebied van het wegvervoer is vastgesteld. De wetgever wilde bepaalde voorschriften op dit gebied harmoniseren, teneinde een uniforme toepassing ervan op het grondgebied van alle Lid-Staten te verzekeren [6], om op die manier het beoogde, drieledige doel te bereiken.

18. Deze uniforme toepassing veronderstelt een enge uitlegging van de draagwijdte van de toegestane uitzonderingen.

19. Zo heeft het Hof in vaste rechtspraak altijd geweigerd de afwijkende bepalingen van de verordeningen nrs. 543/69 en 3820/85 [7] ruim uit te leggen, hetgeen maar weer bewijst dat „afwijkingen niet aldus kunnen worden uitgelegd, dat de gevolgen ervan verder gaan dan noodzakelijk is ter vrijwaring van de belangen die zij willen beschermen". [8]

20. Met name over de vrijstellingen van artikel 4, die het Hof thans moet uitleggen, bestaat reeds een uitgebreide rechtspraak, waarin het beginsel van een enge uitlegging van deze afwijkende bepaling wordt bevestigd.

21. Zo heeft het Hof in het arrest van 6 december 1979 [9], geoordeeld dat de vrijstelling voor „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen die het beroepsvervoer geen concurrentie aandoen", voorzien in artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd, niet kon gelden voor voertuigen van particulieren die worden gebruikt voor openbare diensten of voor rekening van overheidsinstanties.

5 — Volgens artikel 1, sub 1, moet onder wegvervoer worden verstaan, „iedere verplaatsing over voor openbaar gebruik toegankelijke wegen in lege of beladen toestand, van een voertuig, bestemd voor het vervoer van personen of goederen".

6 — Zie de derde overweging van de considerans van verordening nr. 543/69.

7 — Zie, bij voorbeeld, over de vrijstelling van de tachograaf voorzien in artikel 14 bis, lid 3, sub a, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij verordeningen nrs. 515/72 en 2827/77, het arrest van 11 juli 1984 (zaak 133/83, Scott, Jurispr. 1984, blz. 2863); over artikel 12 van verordening nr. 3820/85, dat toestaat om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de bepalingen van de verordening, het arrest van 9 november 1995 (zaak C-235/94, Bird, Jurispr. 1995, blz. I-3933).

8 — Arrest Bird, reeds aangehaald (r. o. 10), en de door het Hof aangehaalde arresten van 22 maart 1984 (zaak 90/83, Paterson e. a., Jurispr. 1984, blz. 1567, r. o. 16), en 25 juni 1992 (zaak C-116/91, British Gas, Jurispr. 1992, blz. I-4071, r. o. 12).

9 — Zaak 47/79, Nehlsen, Jurispr. 1979, blz. 3639, r. o. 7.

22. In het arrest van 21 mei 1987 [10], heeft het Hof het begrip „voertuig speciaal uitgerust voor reparaties en wegslepen", bedoeld in artikel 4, sub 9, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2827/77 [11], aldus uitgelegd, dat het enkel doelt op voertuigen die zodanige uitrustingen en kenmerken vertonen, dat zij bestemd zijn om hoofdzakelijk te worden gebruikt om bij een ongeval betrokken voertuigen af te voeren, met uitzondering van voertuigen die enkel worden gebruikt voor het vervoer van andere voertuigen.

23. In het arrest British Gas [12], heeft het Hof geoordeeld, dat de uitzondering op de verplichting om een tachograaf te installeren en te gebruiken, die in artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85 is voorzien ten behoeve van „voertuigen van de diensten van de gasvoorziening", alleen geldt voor voertuigen die op het betrokken tijdstip worden gebruikt voor vervoer dat volledig en uitsluitend verband houdt met de produktie, de toevoer of de distributie van gas of met het onderhoud van de daartoe benodigde installaties. Deze uitzondering geldt daarentegen niet voor voertuigen die op het betrokken tijdstip volledig of gedeeltelijk worden gebruikt voor het vervoer van gastoestellen voor huishoudelijk gebruik.

24. Voorts moet artikel 4, lid 6, niet alleen strikt worden uitgelegd, maar ook, ingevolge de rechtspraak, overeenkomstig de beoogde doelstellingen [13], te weten de verkeersveiligheid, de harmonisatie van de mededingingsvoorwaarden en de sociale vooruitgang: „Uit de eerste overweging van de considerans blijkt immers, dat de mogelijkheid om van de communautaire regeling af te wijken, niet ten koste van de beoogde doelstellingen mag gaan." [14]

25. Ik wil er eveneens op wijzen, dat de bij artikel 4, sub 6, ingevoerde afwijkingen gebaseerd zijn op de overweging, dat de bedoelde diensten alle algemene diensten van openbaar belang zijn:

„Aangaande de belangen die artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85 beoogt te beschermen, dient te worden opgemerkt dat de in die bepaling voorziene afwijkingen gebaseerd zijn op de aard van de diensten waarvoor de voertuigen worden gebruikt. Dienaangaande blijkt uit de opsomming in artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85, dat de in die bepaling bedoelde diensten alle *algemene diensten van openbaar belang* zijn." [15]

26. Voor een goed begrip van de draagwijdte van de uitzondering ten behoeve van „voertuigen van de diensten van de vuilnisophaling", moet laatstgenoemd begrip daarom worden omschreven met inachtneming van de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde kenmerken.

10 — Zaak 79/86, Whitelock, Jurispr. 1987, blz. 2363, r. o. 10.

11 — Het gaat om het huidige artikel 4, sub 10, van verordening nr. 3820/85.

12 — Reeds aangehaald, r. o. 21.

13 — Zie, bij voorbeeld, de arresten Nehlsen, reeds aangehaald (r. o. 4); Scott, reeds aangehaald (r. o. 15); British Gas, reeds aangehaald (r. o. 12), en arrest van 15 december 1993, zaak C-116/92, Charlton e. a., Jurispr. 1993, blz. I-6755, r. o. 14).

14 — Arrest British Gas, reeds aangehaald, r. o. 12.

15 — Ibidem, r. o. 13, cursivering van mij.

27. De keuze van de gebruikte termen, „diensten", „ophaling" en „vuilnis" lijkt mij een precieze betekenis te moeten hebben.

28. Om te beginnen valt op, dat de communautaire wetgever voor het woord „ophaling" („collection and disposal" in de Engelse versie, „Abfuhr" in de Duitse versie) heeft gekozen en niet voor het woord „vervoer".

29. Deze keuze lijkt mij geen toeval, aangezien het woord „vervoer" in dit zelfde artikel 4 wordt gebruikt om andere uitzonderingen aan te duiden. Zo geldt de verordening bij voorbeeld niet voor „voertuigen die bestemd zijn voor het goederen*vervoer* en waarvan het toegestane maximumgewicht (...) niet meer dan 3,5 ton bedraagt" [16], voor „voertuigen die bestemd zijn voor het geregeld personen*vervoer* waarvan de lengte van het traject niet groter is dan 50 kilometer" [17], en voor „voertuigen voor het *vervoer* van circus- of kermismateriaal". [18]

30. De twee termen hebben immers een verschillende betekenis. Het begrip „ophaling" is enger dan het begrip „vervoer". Het omvat per slot van rekening louter het ophalen van een voorwerp vanaf de plek waar het is gedeponeerd. Dit begrip vooronderstelt een verplaatsing van korte duur en over een beperkte afstand. „Vervoer" kan daarentegen plaatsvinden over een langere afstand en kan meer tijd in beslag nemen. Het is overigens in die zin, dat wordt gesproken van „vervoer" over de weg. Mij lijkt, dat de wetgever wel degelijk onderscheid heeft willen maken tussen beide begrippen en de afwijking enkel heeft willen voorbehouden aan voertuigen van de *ophaling*.

31. Indien men aanvaardde, dat de afwijking van de in de communautaire regeling voorziene zeer strenge bepalingen, in het bijzonder die betreffende de rij- en rusttijden, eveneens geldt voor voertuigen die worden gebruikt voor het *vervoer* van vuilnis, zou men een ruime uitlegging van artikel 4, sub 6, toestaan. Volgens de rechtspraak van het Hof is een dergelijke uitlegging ontoelaatbaar, aangezien zij in strijd zou zijn met de beoogde doelstellingen. Volgens de vastgestelde regeling moeten de rijtijden immers worden beperkt en gecontroleerd, teneinde met name de verkeersveiligheid en de arbeidsvoorwaarden van bestuurders niet in gevaar te brengen.

32. De vertegenwoordiger van Goupil heeft in dit verband ter terechtzitting betoogd, dat het vervoer, overeenkomstig de nationale regeling, in elk geval plaatsvindt over korte afstand en niet langer mag duren dan 24 uur. Dit argument kan niet worden aanvaard. Indien men toestaat, dat het vervoer van

16 — Artikel 4, sub 1.
17 — Ibidem, sub 3.
18 — Ibidem, sub 9.

vuilnis is vrijgesteld van de ingevoerde controlemaatregelen, hoe kan men zich dan, gelijk de vertegenwoordiger van de Franse regering heeft opgemerkt, zonder tachograaf ervan verzekeren, dat er geen misbruik plaatsvindt met schadelijke gevolgen zowel voor de verkeersveiligheid als voor de sociale bescherming van bestuurders? Alleen de toepassing van de communautaire regels voor „vervoer" kan doeltreffend zijn.

33. Geldt de afwijking daarentegen enkel voor voertuigen die worden gebruikt voor de „ophaling", dan doen deze schadelijke gevolgen zich niet voor. Dergelijke voertuigen rijden immers met een zeer lage snelheid, binnen een beperkte afstand en staan regelmatig stil op de plaatsen waar het afval is gedeponeerd.

34. In dit verband wil ik opmerken, dat de organisatiewijze, die per gemeente kan verschillen, geen invloed heeft op de beoogde doelstellingen. Het kan immers gaan om een traditionele ophaling van huis tot huis of om een selectieve ophaling bij containers die speciaal daartoe voor de bevolking zijn neergezet, zoals dat meer en meer gebruikelijk wordt.

35. Eveneens van weinig belang is het soort voertuig dat wordt gebruikt en de vraag, of dit voertuig al dan niet is voorzien van bijzondere uitrustingen.

36. Ten slotte doet het er in beginsel weinig toe of het voertuig, nadat het het vuilnis heeft opgehaald, zijn lading alleen naar de stortplaats vervoert of dat het zijn weg voortzet naar de definitieve verwerkingscentra, aangezien het enige doorslaggevende criterium dat van de nabije omgeving moet zijn. De beoogde doelstellingen zullen niet in gevaar komen, zolang de afwijking alleen geldt voor voertuigen waarvan de eigenlijke vervoersactiviteit ondergeschikt blijft aan de hoofdactiviteit, de vuilnisophaling.

Zijn de definitieve verwerkingscentra echter ver verwijderd van de bebouwde kom, zoals dit vaak het geval is, dan valt het vervoer naar deze centra, dat een langere rijtijd vooronderstelt, niet langer onder de uitzondering.

Het staat hoe dan ook aan de nationale rechter om in elk afzonderlijk geval te beoordelen, of de afstand die het voertuig naar deze centra heeft afgelegd, een activiteit is waarvan het karakter ten opzichte van de eigenlijke ophaling voldoende secundair is om met name de doelstelling van de verkeersveiligheid en de sociale vooruitgang niet in gevaar te brengen.

37. Overeenkomstig deze overweging en in antwoord op met name het punt sub d van de eerste vraag in zaak C-335/93, vallen ook ritten met lege voertuigen onder artikel 4, sub 6, indien zij plaatsvinden in het kader van de hoofdactiviteit van de ophaling van vuilnis en niet wegens de lengte en de duur

ervan een „vervoersactiviteit" vormen. Wanneer een voertuig de loods verlaat, vuilnis ophaalt en dit vervoert naar een nabij gelegen centrum, gaat het om een activiteit van „ophaling". Het feit dat het voertuig bij het begin en aan het eind van zijn rit leeg is, betekent niet dat artikel 4, sub 6, niet van toepassing is.

38. Kortom, men kan nu reeds concluderen, dat de draagwijdte van de voorziene afwijking zich niet uitstrekt tot voertuigen waarvan de voornaamste activiteit bestaat in het *vervoer* van afval. De afwijking kan enkel worden gebruikt door voertuigen die zijn belast met de ophaling van afval en het vervoer ervan naar de sorteer-, de behandelings- of de verwerkingscentra, wanneer de vervoersactiviteit die aan dit laatste aspect van hun activiteit verbonden is, ondergeschikt blijft aan de eerste activiteit.

39. Nu de inhoud van het begrip „ophaling" aldus is gepreciseerd, wil ik ingaan op de betekenis van het begrip „vuilnis" („refuse" in het Engels; „Müll" in het Duits).

40. Anders dan het woord „ophaling", lijkt de keuze van het woord „vuilnis" niet te duiden op de wens van de wetgever om het soort afval te beperken, dat kan worden opgehaald door voertuigen die gebruik maken van een vrijstelling krachtens artikel 4, sub 6.

41. Het woord heeft immers een zeer ruime betekenis, hetgeen blijkt uit de Franse definitie ervan in de woordenboeken Larousse — „Ordures ménagères, déchets de toute sorte" (huisvuil, allerlei soorten afval) — en Robert — „Déchets de la vie humaine et animale, résidus du commerce et de l'industrie" (menselijk en dierlijk afval, handels- en industrieel afval). Het soort afval dat wordt opgehaald, of dit nu van huishoudelijk of van commerciële aard is, is in beginsel niet van belang voor de toepassing van de vrijstelling.

42. Toch mag dit begrip evenmin te ruim worden uitgelegd. Het zou immers kunnen blijken, dat een te ruime uitlegging moeilijk verenigbaar is met andere gemeenschapsrechtelijke bepalingen. Zo mogen de Lid-Staten op grond van artikel 13, lid 1, sub d, van de verordening reeds afwijkingen toestaan voor voertuigen die slachtafvallen vervoeren. Het begrip „vuilnis" kan daarom geen slachtafvallen omvatten, tenzij artikel 4, sub 6, een herhaling van voormelde bepaling bevat. Dit begrip kan bij voorbeeld evenmin gevaarlijke goederen omvatten, waarvan het vervoer overigens wordt gecontroleerd in het kader van de communautaire wetgeving. [19]

43. Het begrip „vuilnis" moet daarom in de ruimste zin worden opgevat, zodat het zowel huishoudelijk als industrieel, handels- of ambachtelijk afval omvat, tenzij voor een

19 — Richtlijn 95/50/EG van de Raad van 6 oktober 1995 betreffende uniforme procedures voor de controle op het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (PB 1995, L 249, blz. 35).

bijzonder soort afval een meer specifieke regeling geldt.

44. Een andere beperking op de definitie van het begrip „vuilnis" volgt overigens uit het onderzoek van de woorden „van de diensten van", die eveneens in artikel 4, sub 6, worden gebruikt.

45. Zoals gezien, wordt in het arrest British Gas, reeds aangehaald, de aandacht gevestigd op het feit dat de in artikel 4, sub 6, bedoelde vrijstellingen gemeenschappelijk hebben, dat zij algemene diensten van openbaar belang vormen. De uitdrukking „voertuigen van de diensten van de vuilnisophaling" verwijst dus naar voertuigen die worden gebruikt voor de openbare dienst van de vuilnisophaling, een dienst die noodzakelijk is in het belang van de algemene gezondheid en de volkshygiëne.

46. Deze taak van algemeen belang, die noodzakelijk is wanneer een gemeenschap wordt gevormd, neemt gewoonlijk de vorm aan van een inzameling van huis tot huis of van een selectieve vuilnisophaling.

47. Het in de verordening gebezigde begrip „vuilnis" vindt hier een begrenzing: het betreft enkel afval of vuilnis dat gewoonlijk door een normale menselijke activiteit wordt geproduceerd. De aard ervan is van weinig belang, hetgeen bij voorbeeld maar weer bewijst, dat individuen zowel voedselafval als industrieel afval (verfresten, batterijen of andersoortig) [20] kunnen produceren en dat industrieën, anderzijds, naast afval die door hun eigen activiteit ontstaat, voedselresten kunnen produceren als gevolg van de menselijke activiteit die zij vooronderstellen. De ophaling van al dit afval moet echter voortspruiten uit een doelstelling van *algemeen* belang.

48. Wanneer een voertuig vuilnis ophaalt en vervolgens vervoert in het kader van een taak die geen openbare dienst meer is en in een activiteitensector waarin concurrentie plaatsvindt, valt dit vervoer niet langer onder de vrijstellingen, doch onder de algemene regeling. Vervoer met een commercieel doel in een sector waar mededinging plaatsvindt, valt dus binnen de gewone werkingssfeer van de gemeenschapsverordening en niet onder de uitzonderingen.

49. Maar ook al verwijst het woord „diensten" naar een openbare dienst, op grond hiervan kan niet worden onderscheiden of deze taak rechtstreeks door een overheidsinstantie wordt verricht of dat deze door

20 — In artikel 1, lid 3, van de richtlijnen 89/369/EEG en 89/429/EEG van de Raad van 8 juni 1989 (PB 1989, L 163, blz. 32) respectievelijk 21 juni 1989 (PB 1989, L 203, blz. 50) ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging, wordt stedelijk afval bij voorbeeld omschreven als: „Huishoudelijk afval, afval van commerciële bedrijven, kantoren en ondernemingen en andere afvalstoffen die gezien hun aard of hun samenstelling met huishoudelijk afval kunnen worden gelijkgesteld."

laatstgenoemde aan een particuliere onderneming wordt uitbesteed. Mijns inziens is dit zo, omdat dit onderscheid geen criterium voor de toepassing van de voorziene vrijstelling vormt.

50. Dit volgt dwingend uit een vergelijking van de huidige tekst van artikel 4, sub 6, met die van de voorgaande regeling. Artikel 4, sub 4, van verordening nr. 543/69, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2827/77, sloot „door andere overheidsinstanties voor openbare diensten gebruikte voertuigen (...)" van de regeling uit. [21] De tekstuele wijziging in verordening nr. 3820/85 getuigt van de intentie om, overeenkomstig de in de eerste overweging van de considerans genoemde algemene doelstelling van versoepeling, de werkingssfeer van de bepaling uit te breiden, zodat het gebruik ervan niet langer voorbehouden wordt aan voertuigen die door overheidsinstanties worden gebruikt, vooropgesteld dat de betrokken handeling bijdraagt tot de uitvoering van een dienst van algemeen belang, de ophaling van vuilnis.

51. De erkenning dat de voorziene afwijking ook kan worden gebruikt door particuliere ondernemingen, betekent niet, dat hun een voordeel op het gebied van de mededinging wordt verleend. Gelijk de Commissie opmerkt [22], wordt de taak van algemeen belang van de ophaling van vuilnis door de overheidsinstantie of aan één onderneming toevertrouwd, in welk geval de vrijstelling aan geen enkele andere onderneming kan worden verleend, of worden verschillende ondernemingen verzocht deze taak gezamenlijk te verrichten, in welk geval zij alle op gelijke wijze van de afwijking gebruik maken.

52. Ik ben daarom van mening, dat zowel overheidsinstanties als particuliere ondernemingen die, onder toezicht van eerstgenoemden, een algemene dienst van openbaar belang van vuilnisophaling verrichten, gebruik kunnen maken van de afwijking.

53. Op grond van het onderzoek van het begrip „voertuigen van de diensten van de vuilnisophaling", kan daaraan de volgende betekenis worden gegeven.

54. De afwijking van artikel 4, sub 6, geldt voor voertuigen die worden gebruikt voor het ophalen van allerlei soorten afval dat niet onder een bijzondere regeling valt en in de tweede plaats voor het vervoer ervan in de nabije omgeving, in het kader van een algemene dienst van openbaar belang, die rechtstreeks door overheidsinstanties of onder hun toezicht door particuliere ondernemingen wordt verricht.

21 — Zie voor de uitlegging van deze bepaling, het arrest Nehlsen, reeds aangehaald.

22 — Punt 13 van haar opmerkingen in zaak C-335/94.

De beperking van de rijtijd door het nationale recht

55. Met de tweede vraag in zaak C-335/94 wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen, of nationale regelingen inzake rijtijden van toepassing kunnen zijn op gebieden die van de werkingssfeer van de communautaire regeling zijn uitgesloten, zoals die genoemd in artikel 4, sub 6, van verordening nr. 3820/85.

56. Blijkens de elfde overweging van de considerans van de verordening [23] is de harmonisatie die op communautair niveau op het gebied van het wegvervoer wordt nagestreefd slechts gedeeltelijk en wordt een bepaald aantal situaties, zoals die genoemd in artikel 4, sub 6, buiten haar werkingssfeer gelaten.

57. Een dergelijke uitsluiting kan echter niet de regelgevende bevoegdheid van de Lid-Staten in deze situaties opzij zetten. Een bepaling die de toepassing van de communautaire regeling eenvoudigweg uitsluit, heeft tot doel noch tot gevolg, dat elk soort regeling op het gebied van het betrokken vervoer wordt uitgesloten.

58. In de derde overweging van de considerans wordt overigens op algemene wijze de bevoegdheid voorbehouden om op nationaal vlak strengere regels vast te stellen, overeenkomstig de beoogde doelstellingen:

„Overwegende dat de voorschriften van deze verordening met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden de bevoegdheid van de sociale partners onverlet laten om, met name in het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten, tot gunstiger voorwaarden voor de werknemers te komen; dat, ter bevordering van de sociale vooruitgang of ter verbetering van de verkeersveiligheid, iedere Lid-Staat de bevoegdheid dient te behouden om bepaalde passende maatregelen te nemen."

Meer in het bijzonder bepaalt de veertiende overweging van de considerans:

„Overwegende dat de ononderbroken rijtijd en de dagelijkse rijtijd dienen te worden beperkt, zonder dat deze bepalingen afbreuk kunnen doen aan de nationale voorschriften die de bestuurder verplichten het voertuig slechts zolang te besturen als hij dit in volledige veiligheid kan doen."

23 — „Overwegende dat bepaalde categorieën vervoer van het toepassingsgebied van deze verordening kunnen worden uitgesloten."

59. Men dient er daarom van uit te gaan dat, op gebieden die niet binnen de werkingssfeer van de verordening vallen, de Lid-Staten bevoegd blijven om, indien zij dit noodzakelijk achten, regelingen vast te stellen of te handhaven die in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht en die dezelfde doelstellingen beogen.

60. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

Zaken C-335/94 en C-39/95:

„Het begrip ‚voertuigen van de diensten van de vuilnisophaling', bedoeld in artikel 4, sub 6, van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, moet aldus worden uitgelegd, dat het betrekking heeft op voertuigen die worden gebruikt voor het ophalen van allerlei soorten afval dat niet onder een bijzondere regeling valt en, in de tweede plaats, voor het vervoer ervan in de nabije omgeving, in het kader van een algemene dienst van openbaar belang, die rechtstreeks door overheidsinstanties of, onder hun toezicht, door particuliere ondernemingen wordt verricht."

Zaak C-335/94:

„De invoering van een afwijkende regeling bij artikel 4, sub 6, van voormelde verordening verzet zich niet tegen de bevoegdheid van de Lid-Staten om nationale regelingen inzake de rijtijd vast te stellen voor de in deze bepaling bedoelde voertuigen."