ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

7 februari 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Vervoer – Wegvervoer – Verordening (EG) nr. 561/2006 – Verordening (EU) nr. 165/2014 – Verplichting tot gebruik van een tachograaf – Uitzondering voor voertuigen die levende dieren vervoeren van de boerderijen naar de plaatselijke markten en omgekeerd, of van de markten naar de plaatselijke slachthuizen”

In zaak C-231/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberlandesgericht Oldenburg (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Nedersaksen, Oldenburg, Duitsland) bij beslissing van 5 maart 2018, ingekomen bij het Hof op 3 april 2018, in de procedure tegen

NK,

in tegenwoordigheid van:

Staatsanwaltschaft Oldenburg,

Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen, kamerpresident, C. G. Fernlund en L. S. Rossi (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– de Noorse regering, vertegenwoordigd door E. Sawkins Eikeland, K. H. Aarvik en C. Anker als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Eggers en J. Hottiaux als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Duits.

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 13, lid 1, onder p), van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 (PB 2014, L 60, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 561/2006").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure die tegen NK, een in Nedersaken (Duitsland) gevestigde groothandelaar in vee, is ingesteld omdat hij een van zijn bestuurders heeft toegestaan zonder bestuurderskaart vee rechtstreeks van een landbouwbedrijf naar een slachthuis te vervoeren.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 1 van verordening nr. 561/2006 bepaalt:

„Deze verordening geeft voorschriften voor de rijtijden, de onderbrekingen en de rusttijden van bestuurders in het wegvervoer van goederen en personen, met als doel de voorwaarden voor concurrentie tussen verschillende wijzen van vervoer over land te harmoniseren, met name met betrekking tot de wegvervoersector, en ter verbetering van de werkomstandigheden en de verkeersveiligheid. [...]"

4 Artikel 2, lid 1, onder a), van deze verordening luidt:

„Deze verordening is van toepassing op wegvervoer:

a) van goederen waarbij de toegestane maximummassa van de voertuigen, dat van de aanhangwagens of opleggers inbegrepen, meer dan 3,5 ton bedraagt; [...]"

5 Artikel 13, lid 1, van die verordening is als volgt verwoord:

„Mits geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van artikel 1, mag elke lidstaat voor zijn eigen grondgebied [...] uitzonderingen toestaan op de artikelen 5 tot en met 9, en deze uitzonderingen laten afhangen van bijzondere voorwaarden, voor vervoer dat wordt verricht met:

[...]

p) voertuigen die voor het vervoer van levende dieren van de boerderijen naar de plaatselijke markten en omgekeerd of van de markten naar de plaatselijke slachthuizen gebruikt worden binnen een straal van ten hoogste 100 km."

6 In verordening nr. 165/2014 zijn onder meer de verplichtingen en voorschriften vastgelegd met betrekking tot de constructie, de installatie, het gebruik, het testen en de controle van tachografen die in het wegvervoer worden gebruikt.

7 Overweging 3 van deze verordening luidt als volgt:

„Bepaalde voertuigen zijn vrijgesteld van de toepassing van de bepalingen van [verordening nr. 561/2006]. Om de nodige samenhang te waarborgen moet het ook mogelijk zijn die voertuigen buiten het toepassingsgebied van onderhavige verordening te houden."

8 Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 165/2014 bepaalt:

„Naast de in lid 1 bedoelde definities wordt, voor de toepassing van deze verordening verstaan onder:

a) ‚tachograaf of controleapparaat': het in wegvoertuigen in te bouwen apparaat om gegevens betreffende het rijden en de snelheid van deze voertuigen automatisch of semiautomatisch weer te geven, te registreren, af te drukken, op te slaan of door te geven overeenkomstig artikel 4, lid 3, evenals details over bepaalde werktijden van de bestuurder;

[...]

d) ‚tachograafkaart': smartcard voor gebruik in de tachograaf waardoor de tachograaf de taak van de kaarthouder kan vaststellen en gegevens kan verzenden en opslaan;

[...]

f) ‚bestuurderskaart': een door de autoriteiten van een lidstaat aan elke bestuurder afzonderlijk afgegeven tachograafkaart die de bestuurder identificeert en de activiteiten van de bestuurder registreert;

[...]"

9 Artikel 3, lid 2, van die verordening luidt:

„De lidstaten mogen de in artikel 13, leden 1 en 3, van [verordening nr. 561/2006] bedoelde voertuigen van de toepassing van deze verordening vrijstellen."

Duits recht

10 § 8 van het Fahrpersonalgesetz (wet betreffende rijdend personeel) luidt:

„(1) Van overtreding is sprake wanneer iemand opzettelijk of uit onachtzaamheid

1. als ondernemer

[...]

b) in strijd handelt met een bepaling [...] van [verordening nr. 165/2014],

[…]

[…]

(2) De overtreding kan in de in lid 1, punten 1 en 3, bedoelde gevallen worden bestraft met een geldboete tot 30 000 EUR [...]".

11 § 18, lid 1, punt 16, van de Fahrpersonalverordnung (verordening betreffende rijdend personeel) bepaalt:

„(1) Overeenkomstig artikel 13, lid 1, van [verordening nr. 561/2006] en artikel 3, lid 2, van [verordening nr. 165/2014] geldt een uitzondering op de toepassing van de artikelen 5 tot en met 9 van [verordening nr. 561/2006] en de toepassing van [verordening nr. 165/2014] voor de volgende voertuigcategorieën:

[...]

16. voertuigen die voor het vervoer van levende dieren van de boerderijen naar de plaatselijke markten en omgekeerd of van de markten naar de plaatselijke slachthuizen gebruikt worden binnen een straal van ten hoogste 100 km rond de vestigingsplaats van het bedrijf."

12 § 23, lid 1, punt 2, van de Fahrpersonalverordnung preciseert:

„(1) Van overtreding in de zin van § 8, lid 1, punt 1, onder b), van het Fahrpersonalgesetz is sprake wanneer iemand als ondernemer in strijd handelt met [verordening nr. 165/2014] door

[...]

2. niet ervoor te zorgen dat tachografen correct werken of dat tachografen, bestuurderskaarten of registratiebladen correct worden gebruikt [...]".

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

13 NK is een in Nedersaksen gevestigde groothandelaar in vee die dieren koopt van landbouwers en deze dieren vervoert naar slachthuizen om ze aldaar door te verkopen.

14 In november 2016 heeft NK vleesvarkens gekocht van een landbouwer in Kreis Cloppenburg in Nedersaksen en deze door een van zijn veewagens laten vervoeren van het landbouwbedrijf naar het slachthuis. Bij een verkeerscontrole is gebleken dat de bestuurder van het voertuig zijn bestuurderskaart niet had ingevoerd. NK is krachtens het Fahrpersonalgesetz en de Fahrpersonalverordnung veroordeeld tot betaling van een geldboete van 750 EUR, voor het toestaan en opdragen van een rit zonder bestuurderskaart. Deze geldboete is bevestigd bij beslissing van het Amtsgericht Oldenburg (rechter in eerste aanleg Oldenburg, Duitsland).

15 NK heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij het Oberlandesgericht Oldenburg (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Nedersaksen, Oldenburg, Duitsland), waarbij hij zich beriep op toepassing van de uitzondering in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006, waarnaar artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 verwijst en die is omgezet in Duits recht bij § 18, lid 1, punt 16, van de Fahrpersonalverordnung.

16 Het Oberlandesgericht Oldenburg was van oordeel dat de uitlegging van het begrip „markt" in de zin van verordening nr. 561/2006 niet vanzelfsprekend is en heeft daarom besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Kan een groothandelaar in vee die levende dieren koopt van een landbouwer en deze dieren vervoert naar een binnen een afstand van ten hoogste 100 km gelegen slachthuis waaraan hij ze verkoopt, zich beroepen op de uitzondering in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006 [...] – ‚voertuigen die voor het vervoer van levende dieren van de boerderijen naar de plaatselijke markten

en omgekeerd of van de markten naar de plaatselijke slachthuizen gebruikt worden binnen een straal van ten hoogste 100 km' – omdat er bij de aankoop door de landbouwer sprake is van een ‚markt' in de zin van deze bepaling of het veebedrijf zelf als een ‚markt' moet worden aangemerkt?

Indien het niet om een ‚markt' in de zin van deze bepaling gaat:

Kan een groothandelaar in vee die levende dieren koopt van een landbouwer en deze dieren vervoert naar een binnen een straal van ten hoogste 100 km gelegen slachthuis waaraan hij ze verkoopt, zich met overeenkomstige toepassing van de voornoemde bepaling op die uitzondering beroepen?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

17 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de term „markt", zoals opgenomen in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006, aldus moet worden uitgelegd dat deze term ofwel op een transactie tussen een groothandelaar in vee en een landbouwer, ofwel op de groothandelaar in vee zelf duidt, dan wel of het mogelijk is om de uitzondering waarin die bepaling voorziet uit te breiden tot voertuigen die levende dieren van de boerderijen naar de plaatselijke slachthuizen vervoeren.

18 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat verordening nr. 561/2006, zoals onder meer blijkt uit artikel 1 ervan, tot doel heeft de voorwaarden voor concurrentie in de wegvervoersector te harmoniseren en de arbeidsomstandigheden en verkeersveiligheid te verbeteren, welke doelstellingen met name tot uiting komen in de verplichting om voertuigen in het wegvervoer in beginsel uit te rusten met een goedgekeurde tachograaf, teneinde te kunnen controleren of de rij- en rusttijden van de bestuurders in acht worden genomen (arrest van 13 maart 2014, A. Karuse, C-222/12, EU:C:2014:142, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 Krachtens in het bijzonder artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 is het de lidstaten echter toegestaan om vrijstelling te verlenen van de verplichting tot installatie en/of gebruik van tachografen voor de voertuigen die met name zijn opgesomd in artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006, waaronder die welke worden genoemd in punt p), van die bepaling, te weten: „voertuigen die voor het vervoer van levende dieren van de boerderijen naar de plaatselijke markten en omgekeerd of van de markten naar de plaatselijke slachthuizen gebruikt worden binnen een straal van ten hoogste 100 km".

20 Daar de Bondsrepubliek Duitsland gebruik heeft gemaakt van de door artikel 3, lid 2, van verordening nr. 165/2014 geboden mogelijkheid, dient te worden bepaald wat de reikwijdte is van de uitzondering in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006.

21 In dit verband dient te worden benadrukt dat de voorwaarden voor toepassing van artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006, als uitzondering op de artikelen 5 tot en met 9 van die verordening, strikt moeten worden uitgelegd [zie naar analogie met betrekking tot artikel 13, lid 1, onder d), van voornoemde verordening, arrest van 28 juli 2011, Seeger, C-554/09, EU:C:2011:523, punt 33]. Bovendien moet de reikwijdte van deze uitzondering worden bepaald in het licht van de doelstellingen van de betrokken regeling (zie in die zin arrest van 13 maart 2014, A. Karuse, C-222/12, EU:C:2014:142, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 Wat de bewoordingen van artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 5661/2006 betreft, dient te worden opgemerkt dat die bepaling niet spreekt van „markten" in het algemeen, maar meer specifiek van „lokale markten". Deze term laat geen enkele ruimte voor twijfel over de vraag of de door voornoemde bepaling vastgestelde uitzondering afhangt van de plaats van vertrek en de bestemming van het vervoer van levende dieren, waarbij boerderijen geenszins gelijkstaan met de „lokale [vee]markten". Zo ook impliceert het bijvoeglijk naamwoord „lokale" noodzakelijkerwijs dat de „markten" in kwestie niet duiden op de daadwerkelijke uitvoering van transacties die het vervoer van

levende dieren tot voorwerp hebben, ongeacht waar die transactie plaatsvindt, maar op specifieke locaties die onderscheiden zijn van enerzijds de boerderijen of landbouwbedrijven en anderzijds de lokale slachthuizen, die zich allen binnen hetzelfde in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006 vastgestelde geografische gebied bevinden.

23 Dientengevolge blijkt uit de bewoordingen van artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006 – anders dan de Noorse regering in haar schriftelijke opmerkingen aanvoert – dat een „lokale markt" niet kan worden gelijkgesteld met de vestigingsplaats van een boerderij of landbouwbedrijf, wat betekent dat een groothandelaar in vee levende dieren niet rechtstreeks van die boerderij of dat landbouwbedrijf naar een lokaal slachthuis kan vervoeren.

24 Een tegenovergestelde uitlegging van de in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006 vastgestelde uitzondering zou tevens in strijd zijn met de doelstellingen van die bepaling, alsmede met die van de gehele verordening.

25 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof met betrekking tot de uitzondering op de verplichting tot het gebruik van een tachograaf die was vastgelegd in artikel 14 bis, lid 2, onder c), 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 1969, L 77, blz. 49), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2827/77 van de Raad van 12 december 1977 (PB 1977, L 334, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 543/69"), die grotendeels hetzelfde was verwoord als de in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006 vastgestelde uitzondering, reeds heeft geoordeeld dat die uitzondering beoogt activiteiten van commerciële aard te bevorderen die prevaleren boven het vervoer zelf en enkel betrekking kan hebben op vervoer over korte afstand dat wordt verricht ten behoeve van individuele landbouwbedrijven en beantwoordt aan de normale behoeften van dergelijke bedrijven voor wat hun bevoorrading of de afzet van hun productie betreft (arrest van 28 maart 1985, Hackett e.a., 91/84 en 92/84, EU:C:1985:153, punten 16 en 19).

26 Gelet op deze doelstelling heeft het Hof uitgesloten dat het vervoer dat met betrekking tot de afgelegde afstanden, het vermogen van de gebruikte voertuigen en de intensiteit van het gebruik daarvan juist de kenmerken vertoont die het verplichte gebruik van een tachograaf rechtvaardigen, te weten het risico van overbelasting van de voertuigen en van de bestuurders, met alle ongewenste gevolgen van dien voor de sociale bescherming van werknemers in de vervoersector, de verkeersveiligheid en de handhaving van gezonde mededingingsvoorwaarden in de onderhavige sector, onder de in artikel 14 bis, lid 2, onder c), van verordening nr. 543/69 vastgestelde uitzondering zou vallen (arrest van 28 maart 1985, Hackett e.a., 91/84 en 92/84, EU:C:1985:153, punt 21).

27 De uitzondering in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006 bevat ten opzichte van die in artikel 14 bis, lid 2, onder c), van verordening nr. 543/69 wel een extra voorwaarde betreffende het geografische gebied waarbinnen de uitzondering van toepassing is.

28 Dit neemt echter niet weg dat een ruime uitlegging van die uitzondering, op grond waarvan het zou zijn toegestaan om geen tachograaf te gebruiken in voertuigen die levende dieren rechtstreeks van de boerderij naar lokale slachthuizen vervoeren, het risico met zich meebrengt dat marktdeelnemers – zoals groothandelaren in vee – worden gestimuleerd om op buitensporige wijze gebruik te maken van krachtige vrachtwagens die dagelijks, gedurende meerdere uren en zonder pauze, levende dieren afkomstig van verscheidene boerderijen naar lokale slachthuizen zouden vervoeren, hetgeen indruist tegen, met name, de door verordening nr. 561/2006 nagestreefde doelstellingen omtrent de sociale bescherming van bestuurders en de verkeersveiligheid. Zoals bovendien de Commissie heeft aangevoerd in haar schriftelijke opmerkingen, is het intreden van een dergelijk risico des te meer waarschijnlijk wanneer de betrokken regio, zoals in het hoofdgeding, wordt gekenmerkt door een hoge dichtheid van veehouderijen en centra voor de verwerking van dierlijke producten.

29 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de argumenten van de Noorse regering, volgens welke, ten eerste, de gestage daling van het aantal lokale veemarkten in de lidstaten een soepelere lezing van de uitzondering van artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006 noodzakelijk maakt, en, ten tweede, de eerbiediging van de gezondheid en het welzijn van de dieren beter wordt gewaarborgd indien zij rechtstreeks van de boerderijen naar de lokale slachthuizen zouden kunnen worden vervoerd.

30 Wat het eerste punt betreft, gesteld al dat het aantal lokale veemarkten in de lidstaten significant is gedaald, volstaat het om in navolging van de Commissie op te merken dat de Uniewetgever desalniettemin een voorstel van de Commissie om de reikwijdte van de in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006 vastgestelde uitzondering uit te breiden, uitdrukkelijk heeft afgewezen. Bovendien heeft de Uniewetgever vervolgens, met de vaststelling van verordening nr. 165/2014, zich ertoe beperkt om het geografische gebied uit te breiden van 50 km naar 100 km, zonder daarbij de zinsnede „lokale markten” te verwijderen.

31 Wat het tweede punt betreft, hoewel het vereiste omtrent het waarborgen van de gezondheid en het welzijn van de dieren geen deel uitmaakt van de doelstellingen van verordening nr. 561/2006, is het in ieder geval, anders dan de Noorse regering suggereert, geenszins uitgesloten dat een dergelijk vereiste valt te verenigen met die doelstellingen. De overexploitatie van voertuigen voor het dagelijks en zonder onderbreking rechtstreeks vervoeren van levende dieren tussen verscheidene landbouwbedrijven en een of meer lokale slachthuizen dreigt immers niet alleen gevolgen te hebben voor de arbeidsomstandigheden van bestuurders en de verkeersveiligheid in gevaar te brengen, hetgeen rechtvaardigt dat dergelijke voertuigen gebruikmaken van een tachograaf, maar kan ook negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid en het welzijn van de dieren.

32 Hieruit volgt dat op de gestelde vraag moet worden geantwoord dat de zinsnede „lokale markten” in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat deze noch op een transactie tussen een groothandelaar in vee en een landbouwer, noch op de groothandelaar in vee zelf kan duiden, wat betekent dat de uitzondering waarin die bepaling voorziet niet kan worden uitgebreid tot voertuigen die levende dieren rechtstreeks van de boerderijen naar de plaatselijke slachthuizen vervoeren.

Kosten

33 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

De zinsnede „lokale markten” in artikel 13, lid 1, onder p), van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014, moet aldus worden uitgelegd dat deze noch op een transactie tussen een groothandelaar in vee en een landbouwer, noch op de groothandelaar in vee zelf kan duiden, wat betekent dat de uitzondering waarin die bepaling voorziet niet kan worden uitgebreid tot voertuigen die levende dieren rechtstreeks van de boerderijen naar de plaatselijke slachthuizen vervoeren.

ondertekeningen