FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 4. juli 2002 [1]

1. Cour d'appel de Pau (Frankrig) og tribunal de grande instance de Dax (Frankrig) har forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål med analogt indhold med henblik på en fortolkning af Rådets direktiv 84/647/EØF af 19. december 1984 om anvendelse af udlejningskøretøjer uden fører til godstransport ad landevej [2] (herefter »direktivet«), navnlig af artikel 2.

De fællesskabsretlige bestemmelser

2. Direktivets artikel 2 bestemmer:

»Hver medlemsstat tillader på sit område, at der i trafik mellem medlemsstaterne anvendes køretøjer, der er lejet af virksomheder, som er etableret på en anden medlemsstats område, såfremt:

1) køretøjet er indregistreret eller taget i brug i overensstemmelse med lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat

2) kontrakten kun vedrører udlejning af et køretøj uden fører og ikke er ledsaget af en kontrakt indgået med samme virksomhed om beskæftigelse af personale til at føre eller ledsage køretøjet

3) udlejningskøretøjet i hele lejeperioden udelukkende står til rådighed for den virksomhed, der skal benytte det

4) udlejningskøretøjet føres af ansatte i den virksomhed, som benytter det

[...]«

3. Direktivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv berører ikke sådanne bestemmelser i en medlemsstat, ved hvilke

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT L 335, s. 72.

der med hensyn til anvendelse af udlejningskøretøjer er fastsat lempeligere betingelser end de i artikel 2 og 3 anførte.«

4. I artikel 5 er det fastsat:

»Med forbehold af artikel 2 og 3 berører dette direktiv ikke anvendelsen af reglerne vedrørende:

— markedsordningen for godstransport ad landevej for fremmed eller egen regning, herunder navnlig markedsadgang og fastsættelse af kvoter for transportkapaciteten

[...]«

5. Hvad angår adgangen til markedet er international godstransport ad landevej i hovedsagen reguleret i Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 af 26. marts 1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters område [3].

6. Forordningens artikel 3, stk. 1, er affattet således:

»International transport udføres på grundlag af en fællesskabstilladelse.«

7. Artikel 5 bestemmer:

»1. Den i artikel 3 omhandlede fællesskabstilladelse udstedes af de kompetente myndigheder i etableringsmedlemsstaten.

2. Medlemsstaterne overdrager indehaveren originaldokumentet med fællesskabstilladelsen, som opbevares af transportvirksomheden, samt et antal bekræftede genparter, der svarer til antallet af køretøjer, som indehaveren af fællesskabstilladelsen råder over i kraft af fuld ejendomsret eller på et andet grundlag, navnlig i kraft af en (lejekontrakt).

[...]

3 — EFT L 95, s. 1.

4. Fællesskabstilladelsen udfærdiges i transportvirksomhedens navn. Transportvirksomheden må ikke overføre den til tredjemand. En bekræftet genpart af fællesskabstilladelsen skal opbevares i køretøjet og forevises kontrolpersonalet på forlangende.«

8. Jeg skal endelig nævne, at Rådet har vedtaget forordning (EØF) nr. 3821/85 af 20. december 1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport [4], hvor det i artikel 14 hedder:

»1. Arbejdsgiveren udleverer til førerne et tilstrækkeligt antal diagramark, idet der tages hensyn til disse diagramarks individuelle karakter, tjenestens varighed og pligten til at erstatte eventuelt beskadigede diagramark eller diagramark, der er inddraget af en kompetent tilsynsmyndighed. Arbejdsgiveren må til førerne kun udlevere diagramark, som svarer til en officielt godkendt model, og som kan anvendes i det i køretøjet installerede apparat.

2. Transportvirksomheden skal opbevare diagramarkene omhyggeligt i mindst et år efter anvendelsen og skal give de pågældende førere en kopi, såfremt de ønsker det. Arkene skal på forlangende forevises for eller udleveres til tilsynsmyndighederne.«

4 — EFT L 370, s. 8.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Bourrasse-sagen

9. I sag C-228/01 er spørgsmålet opstået under en verserende anke af en straffesag mod indehaveren af et fransk vognmandsfirma, der er tiltalt for en række overtrædelser af den franske straffelovgivning. De faktiske omstændigheder, der danner grundlag for tiltalen, hidrører fra en periode fra slutningen af 1994 til juni 1996 og vedrører alle en flytning af aktiviteter, der bestod i, at et fransk firma ejet af den tiltalte (»det udlejende firma« eller »udlejer«) stillede køretøjer uden fører til rådighed for et portugisisk transportfirma, som han også ejede (»det lejetagende firma« eller »lejeren«). De pågældende køretøjer var indregistreret i Frankrig. Til at udføre sine internationale transporter benyttede lejeren de samme arbejdstagere, som før udlejningen af køretøjerne var lønmodtagere i det udlejende firma. Lejeren anvendte endvidere de transporttilladelser, som udlejer havde erhvervet. Hertil kommer, at udlejer, og ikke lejer, var i besiddelse af skiverne til fartskriverne i de udlejede køretøjer.

10. J. Bourrasse blev tiltalt for at lade sort arbejde udføre af de nævnte arbejdstagere, som førte vogntog med det udlejende

firmas kendetegn og i praksis modtog instruktioner fra dette firma, alt imens de officielt fremstod som ansatte i det lejetagende firma. Straffesagen angår især overtrædelse af reglerne i den franske lov om arbejdsmarkedsforhold vedrørende udlevering af en lønseddel til lønmodtagerne, førelse af en lønbog og førelse af et personaleregister.

11. Ved en afgørelse af 6. december 1999 kendte tribunal correctionnel de Dax J. Bourrasse skyldig i at have ladet udføre sort arbejde og henviste herved særligt til, at »lønmodtagerne i [det portugisiske lejetagende firma] i realiteten er medarbejdere i selskabet Bourrasse, som udnytter en fra selskabet udskilt enhed til gennem dennes ledelse at lade udføre sort arbejde«.

12. Denne afgørelse blev anket, og da appelretten fandt, at pådømmelsen af sagen afhænger af en fortolkning af en fællesskabsretlig bestemmelse, udsatte den sagen ved kendelse af 6. december 1999 og har anmodet Domstolen om at tage stilling til følgende spørgsmål:

»1) Kan det forhold, at der udlejes et køretøj uden fører, som omhandlet i artikel 2 i direktiv 84/647/EØF, opfattes således, at udlejeren, der er et fransk vognmandsfirma,

— for lejeren, der er et portugisisk vognmandsfirma, kan modtage de i indlandet nødvendige transporttilladelser

— for lejeren, der er et portugisisk vognmandsfirma, kan forvalte skiverne i fartskriverne fra det portugisiske vognmandsfirmas ansatte chauffører?

2) Skal de lejede køretøjer være indregistreret i Portugal?«

Perchicot-sagen

13. Sag C-289/01 udspringer af en straffesag, der verserer for tribunal de grande instance de Dax, vedrørende en situation, der med hensyn til såvel faktum som jus i det væsentlige er analog med situationen i sag C-228/01 bortset fra, at flytningen i dette tilfælde fandt sted mellem et fransk vognmandsfirma, Perchicot France, og et

spansk firma, der udtrykkeligt var stiftet og kontrolleret af dette, Perchicot Espagne. De faktiske omstændigheder, der danner grundlag for tiltalen, vedrører perioden fra slutningen af 1999 til begyndelsen af 2000.

14. Da tribunal de grande instance tilsvarende fandt, at pådømmelsen af denne sag afhænger af fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse, forelagde det ved kendelse af 2. juli 2001 følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Kan det forhold, at der udlejes et køretøj uden fører, som omhandlet i artikel 2 i direktiv 84/647/EØF, opfattes således, at udlejeren, der er et fransk vognmandsfirma,

— for lejeren, der er et spansk vognmandsfirma, kan modtage de i indlandet nødvendige transporttilladelser

— for lejeren, der er et spansk vognmandsfirma, kan forvalte skiverne i fartskriverne fra det spanske vognmandsfirmas ansatte chauffører?«

15. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23. januar 2002 blev det besluttet at forene de to sager på grund af deres indbyrdes sammenhæng.

16. Der er indgivet skriftlige indlæg i sagen for Domstolen af Kommissionen og den franske regering samt l'Union régionale syndicale des petits et moyens transporteurs du Sud-Ouest (herefter »Unostra Aquitaine«), intervenient i straffesagen mod J. Bourrasse, henholdsvis Inspection du travail des transports, subdivision de Bayonne (herefter »inspection du travail«), part i denne sag og intervenient i sagen mod J.-M. Perchicot. Under retsmødet afgav endvidere J. Bourrasse et mundtligt indlæg.

Det spørgsmål, der er fælles for de to sager

17. J. Bourrasse har anmodet Domstolen om at svare bekræftende på dette spørgsmål, mens alle andre, der har indgivet indlæg i sagen, indtager det modsatte standpunkt.

18. Den franske regering har principalt anført, at det spørgsmål, der er forelagt for Domstolen, bør omformuleres, fordi det egentlig ikke er artikel 2 i direktiv 84/647, der bør anvendes i de foreliggende sager,

men snarere artikel 3 og 5 i forordning nr. 881/92 om adgang til markedet for vejgodstransport og artikel 14 i forordning nr. 3821/85 om kontrolapparatet. Inden for denne retlige ramme bør Domstolen svare, at de nævnte bestemmelser ikke giver et fransk vognmandsfirma, der udlejer køretøjer til et selskab fra en anden medlemsstat, ret til at tildele lejeren sin egen fællesskabstilladelse, og heller ikke til fortsat at stå for forvaltningen af skiverne til fartskriverne i de udlejede køretøjer.

19. For det tilfælde, at Domstolen ikke vil henvise direkte til de netop nævnte bestemmelser om adgangen til markedet og kontrolapparater, fordi den forelæggende ret ikke har nævnt dem, har den franske regering anført, subsidiært og på linje med Unostra Aquitaine, at svaret på det spørgsmål, der er fælles for de to sager, skal findes i direktivets artikel 2, nr. 4. Denne bestemmelse gør det, som anført, til en betingelse for, at en udlejning kan tillades, at »udlejningskøretøjet føres af ansatte i den virksomhed, som benytter det«. I henhold til Domstolens praksis [5] skal begrebet ansatte i den virksomhed, selv om det er et fællesskabsretligt begreb, ikke desto mindre defineres i lyset af lovgivningen i den enkelte medlemsstat. Det følger heraf, at det påhviler vedkommende stat at bedømme, om det forhold, at udlejeren lader lejeren anvende hans egen fællesskabstilladelse og selv forvalter skiverne i fartskriverne, indebærer, at transporten ikke er blevet gennemført »af ansatte i den virksomhed, som benytter det«, som direktivets artikel 2, nr. 4, foreskriver.

20. Kommissionen har i det væsentlige tilsluttet sig den franske regerings principale retlige argumentation og har foreslået, at Domstolen fastslår, at direktivet ikke udtrykkeligt regulerer anvendelsen af kørselstilladelser og skiver til fartskrivere, men henviser til forordning nr. 881/92, hvorefter fællesskabstilladelsen udstedes til den virksomhed, der faktisk udfører transporten, og virksomheden ikke må overføre den til tredjemand.

21. Til støtte herfor har Kommissionen med henvisning til den velkendte Centrosdom understreget, at det forhold, at den i traktaten anerkendte etableringsfrihed indebærer, at fællesskabsborgere har ret til at »udøve deres virksomhed i en anden medlemsstat gennem et agentur, en filial eller et datterselskab«, ikke er til hinder for, at »en medlemsstat har ret til at træffe foranstaltninger, der skal hindre, at visse af dens statsborgere gennem misbrug af de ved traktaten indrømmede muligheder forsøger at unddrage sig deres egen nationale lovgivning, og at borgerne ikke på svigagtig

5 — Dom af 18.1.1984, sag 327/82, Ekro, Sml. s. 107, og af 11.7.1985, sag 105/84, Danmols Inventar, Sml. s. 2639.

vis eller med henblik på misbrug kan gøre fællesskabsbestemmelserne gældende« [6]. Heraf følger med hensyn til de foreliggende sager, at hverken J. Bourrasse eller J.-M. Perchicot kan påberåbe sig den liberalisering med hensyn til udlejning på tværs af landegrænserne, som er fastsat i direktivet.

22. Inspection du travail er af en tilsvarende opfattelse og har især understreget, at den fiktive flytning, som de tiltalte foretog, ikke blot forholdt arbejdstagerne den løn, de ville have været berettigede til i henhold til arbejdskontrakten og gældende kollektive overenskomster, hvis de formelt havde været ansat i de franske transportvirksomheder, men også unddrog sig de franske regler om sociale sikringsydelser og om medarbejderrepræsentation.

Stillingtagen

23. Som det fremgår, er det virkelige problem, det forelagte spørgsmål rejser, at afgøre, hvilket regelsæt der finder anvendelse, eftersom det tilsyneladende, som parternes indlæg viser, snarere er andre fællesskabsretlige bestemmelser end den, der nævnes af den forelæggende ret, der kommer i betragtning.

6 — Dom af 9.3.1999, sag C-212/97, Centros, Sml. I, s. 1459, præmis 20 ff.

24. Jeg vil indledningsvis understrege, at selv om dette måtte være tilfældet, ville det ikke afskære Domstolen fra umiddelbart at besvare spørgsmålet. Det er nemlig præciseret i Fællesskabets retsinstansers praksis, at Domstolen »[m]ed henblik på at give den nationale ret, som har forelagt spørgsmålet, den fornødne vejledning, kan [...] inddrage EF-regler, som den nationale ret ikke har henvist til i spørgsmålet« [7].

25. Når dette er sagt, skal jeg bemærke, at den franske regerings og Kommissionens synspunkter forekommer mig at være velbegrundede, eftersom direktivet faktisk ikke indeholder nogen bestemmelser om kontrolapparatet og de tilhørende fartskiver. Det gør til gengæld forordning nr. 3821/85, som i en enkelt tekst samler de tidligere vedtagne bestemmelser på området, og i særdeleshed, i kapitel IV, indeholder bestemmelser om anvendelse og forvaltning af apparater og kontrolskiver. Hertil kommer, at ikke alene omhandler direktivet ikke adgangen til markedet inden for landevejstransport, men der tages oven i købet udtrykkeligt forbehold i direktivet for gældende fællesskabsbestemmelser på området med anden hjemmel, dvs. forordning nr. 881/92 for så vidt angår international transport og forordning nr. 3118/93 [8] for så vidt angår cabotagekørsel. Da de foreliggende sager entydigt angår transport mellem to forskellige medlemsstater, er det den førstnævnte forord-

7 — Dom af 20.3.1986, sag 35/85, Tissier, Sml. s. 1207, præmis 9, af 27.3.1990, sag C-315/88, Pennacchiotti, Sml. I, s. 1323, præmis 10, og af 18.11.1999, sag C-107/98, Teckal, Sml. I, s. 8121, præmis 39.

8 — Rådets forordning af 25.10.1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 279, s. 1).

ning, og ikke den sidstnævnte, der kommer i betragtning.

26. Efter således at have fastslået, hvilket regelsæt der finder anvendelse, bemærker jeg vedrørende adgangen til markedet, at det i henhold til forordning nr. 881/92 er påkrævet at have en fællesskabstilladelse for at udføre international transport (artikel 3, stk. 1), og at denne tilladelse udstedes af den medlemsstat, hvor transportvirksomheden er etableret, i form af et originaldokument og et antal bekræftede genparter, der svarer til antallet af køretøjer, som indehaveren af fællesskabstilladelsen råder over i kraft af en lejekontrakt (artikel 5, stk. 1 og 2). Det er altså klart, at det påhviler lejeren og ikke udlejeren at tilvejebringe fællesskabstilladelsen for lejede køretøjer.

27. Under alle omstændigheder, og for at fjerne enhver tvivl, der måtte forekomme, kan det ydermere fremhæves, at den nævnte tilladelse i henhold til artikel 5, stk. 4, »udfærdiges i transportvirksomhedens navn. Transportvirksomheden må ikke overføre den til tredjemand«. Dette dækker netop tilfælde, hvor køretøjerne oprindeligt er blevet brugt af indehaveren af kørselstilladelsen og herefter udlejes eller overdrages til anden side.

28. Det kan herefter konkluderes, at det i henhold til artikel 3 og 5 i forordning nr. 881/92 ikke er tilladt et fransk vognmandsfirma, der udlejer køretøjer uden fører til godstransport ad landevej til et firma i en anden medlemsstat, at tildele lejeren sin egen fællesskabstilladelse.

29. Med hensyn til forvaltningen af skiverne i fartskriverne bemærker jeg, at artikel 14 i forordning nr. 3821/85 foreskriver, at det er arbejdsgiveren (altså transportvirksomheden), der udleverer skiverne til førerne, forvalter anvendelsen af skiverne og erstatter dem efter behov (artikel 14, stk. 1) samt efterfølgende opbevarer dem i et vist tidsrum (artikel 14, stk. 2). Et fransk vognmandsfirma, der udlejer køretøjer uden fører til godstransport ad landevej til et firma i en anden medlemsstat, kan derfor ikke beholde forvaltningen af skiverne til fartskriverne i de udlejede køretøjer.

30. Hermed har jeg fastslået, hvilke elementer der bør indgå i besvarelsen af det forelagte spørgsmål, og der er derfor efter min opfattelse ikke grund til at tage stilling til det subsidiære spørgsmål, den franske regering har rejst, vedrørende fortolkningen af begrebet »ansatte i den virksomhed«, som anvendes i direktivets artikel 2, nr. 4. Jeg nævner blot, at Ekro- og Danmols Inventar-dommene [9], som den franske regering har påberåbt sig i denne forbindelse, som anført under retsmødet af Kommissionen, ikke er relevante. Disse sager drejede sig nemlig om fortolkningen af begreber i en forordning vedrørende eksportre-

9 — Jf. ovenfor i fodnote 5.

stitution for oksekød, henholdsvis et harmoniseringsdirektiv vedrørende de nationale ordninger for arbejdstageres rettigheder ved virksomhedsoverdragelse. De foreliggende sager drejer sig derimod om at fortolke et begreb, der fastlægger anvendelsesområdet for et liberaliseringsdirektiv, og rækkevidden heraf kan altså ikke fuldstændigt overlades til de forskellige medlemsstaters ensidige fortolkning.

31. Sammenfattende er det min opfattelse, at det første spørgsmål bør besvares med, at artikel 3 og 5 i forordning nr. 881/92 og artikel 14 i forordning nr. 3821/85 ikke tillader et fransk firma, der udlejer køretøjer uden fører til godstransport ad landevej til et vognmandsfirma i en anden medlemsstat, at tildele lejeren sin egen fællesskabstilladelse og heller ikke at beholde forvaltningen af skiverne til fartskriverne i de udlejede køretøjer.

Det andet spørgsmål i sag C-228/01

32. Med hensyn til det andet spørgsmål i sag C-228/01 er alle parter enige om, at udlejningskøretøjerne i henhold til direktivets artikel 2, nr. 1, skal være indregistreret i den medlemsstat, hvor lejeren er etableret. De foreslår derfor, at Domstolen svarer den forelæggende ret i overensstemmelse hermed.

33. Jeg kan principielt kun være enig heri, idet jeg heller ikke mener, at der kan være nogen tvivl om, at artikel 2 udelukkende gælder, hvis de udlejede køretøjer er indregistreret i den medlemsstat, hvor det lejetagende firma er etableret.

34. Jeg bemærker ikke desto mindre, at direktivets artikel 4 medfører, at bestemmelserne i artikel 2 ikke er til hinder for, at en medlemsstat kan fastsætte mindre restriktive betingelser for anvendelsen af lejede køretøjer. Med andre ord og i relation til de foreliggende sager har direktivets bestemmelser ikke til formål at udelukke, at udlejning af køretøjer til godstransport på tværs af landegrænserne kan være lovlig i kraft af gældende national lovgivning, selv om udlejningskøretøjerne ikke er indregistreret i den medlemsstat, hvor det lejetagende firma er etableret.

35. Dermed foreslår jeg Domstolen, at det andet spørgsmål besvares med, at artikel 2, nr. 1, i direktiv 84/647, med forbehold for en eventuel anvendelse af direktivets artikel 4, skal fortolkes således, at udlejningskøretøjerne skal være indregistreret i den medlemsstat, hvor det lejetagende firma er etableret, i det konkrete tilfælde Portugal.

Forslag til afgørelse

36. Herefter foreslår jeg Domstolen, at de præjudicielle spørgsmål besvares således:

»1) Artikel 3 og 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 af 26. marts 1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters område, og artikel 14 i Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 af 20. december 1985 om kontrolapparatet inden for vejtransport tillader ikke et fransk firma, der udlejer køretøjer uden fører til godstransport ad landevej til et vognmandsfirma i en anden medlemsstat, at tildele lejeren sin egen fællesskabstilladelse og heller ikke at beholde forvaltningen af skiverne til fartskriverne i de udlejede køretøjer.

2) Artikel 2, nr. 1, i Rådets direktiv 84/647/EØF af 19. december 1984 om anvendelse af udlejningskøretøjer uden fører til godstransport ad landevej skal, med forbehold for en eventuel anvendelse af direktivets artikel 4, fortolkes således, at udlejningskøretøjerne skal være indregistreret i den medlemsstat, hvor det lejetagende firma er etableret, i det konkrete tilfælde Portugal.«