CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 4 juli 2002 [1]

1. De Cour d'appel de Pau (Frankrijk) en het Tribunal de grande instance de Dax (Frankrijk) hebben bij het Hof een aantal prejudiciële vragen van gelijke strekking ingediend over de uitlegging van richtlijn 84/647/EEG van de Raad van 19 december 1984 betreffende het gebruik van gehuurde voertuigen zonder bestuurder voor het vervoer van goederen over de weg [2] (hierna: „richtlijn"), en met name artikel 2 ervan.

Gemeenschapsrecht

2. Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„Elke lidstaat staat op zijn grondgebied, voor het vervoer tussen lidstaten, het gebruik toe van voertuigen die zijn gehuurd door op het grondgebied van een andere lidstaat gevestigde ondernemingen, op voorwaarde dat:

1. het voertuig overeenkomstig de wetgeving in laatstgenoemde lidstaat is ingeschreven of in het verkeer gebracht;

2. de overeenkomst alleen betrekking heeft op de terbeschikkingstelling van een voertuig zonder bestuurder en niet vergezeld gaat van een arbeidsovereenkomst, gesloten met hetzelfde bedrijf inzake een bestuurder of een bijrijder;

3. het gehuurde voertuig voor de duur van de huurovereenkomst uitsluitend ter beschikking staat van de onderneming die het voertuig gebruikt;

4. het gehuurde voertuig wordt bestuurd door personeel van de onderneming die het voertuig gebruikt;

[...]."

3. Op grond van artikel 4, lid 1, laat de richtlijn:

„[...] onverlet de voorschriften van een lidstaat die voor het gebruik van gehuurde

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.
2 — PB L 335, blz. 72.

voertuigen minder beperkende voorwaarden behelzen dan de in artikel 2 en 3 genoemde."

4. Artikel 5 luidt:

„Onverminderd het bepaalde in de artikelen 2 en 3 doet deze richtlijn geen afbreuk aan de toepassing van de regels inzake:

— de marktordening voor het goederenvervoer over de weg voor rekening van derden en voor eigen rekening, met name de regels inzake de toegang tot de markt en de contingentering van de vervoerscapaciteit; [...]"

5. Het internationale goederenvervoer over de weg wordt in wezen, wat de toegang tot de markt betreft, geregeld door verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten [3].

3 — PB L 95, blz. 1.

6. Artikel 3, lid 1, luidt:

„Het internationale vervoer wordt uitgevoerd onder dekking van een communautaire vergunning."

7. Artikel 5 bepaalt:

„1. De in lid 3 bedoelde communautaire vergunning wordt afgegeven door de bevoegde instanties van de lidstaat van vestiging.

2. De lidstaten verstrekken de houder het origineel van de communautaire vergunning, dat door de vervoersonderneming wordt bewaard, alsmede het aantal gewaarmerkte kopieën dat overeenkomt met het aantal voertuigen dat de houder van de communautaire vergunning in volle eigendom of anderszins, met name krachtens een overeenkomst van koop op afbetaling, dan wel een huurovereenkomst of een overeenkomst van leasing, tot zijn beschikking heeft.

[...]

4. De communautaire vergunning is op naam van de vervoerder gesteld. Zij mag door deze niet aan derden worden overgedragen. Een gewaarmerkte kopie van de communautaire vergunning moet zich aan boord van het voertuig bevinden en op verzoek van de met de controle belaste beambten worden getoond."

8. Tot slot wijs ik op verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer [4], waarvan artikel 14 luidt:

„1. De werkgever verstrekt de bestuurders voldoende registratiebladen, rekening houdend met het persoonlijke karakter van deze bladen, de duur van de dienst en de eis om eventueel beschadigde of door een met de controle belaste ambtenaar in beslag genomen bladen te vervangen. De werkgever verstrekt de bestuurders slechts bladen van een goedgekeurd model, die geschikt zijn voor gebruik in het in het voertuig geïnstalleerde apparaat.

2. De onderneming moet de registratiebladen na het gebruik ten minste één jaar geordend bewaren; de onderneming verstrekt de betrokken bestuurders op verzoek een kopie van de registratiebladen. De registratiebladen moeten op verzoek van de met de controle belaste ambtenaren worden overgelegd of overhandigd."

4 — PB L 370, blz. 8.

Feiten en procedure

De zaak Bourrasse

9. In zaak C-228/01 wordt de vraag gesteld in het kader van een — thans bij de Cour d'appèl aanhangige — procedure die het openbaar ministerie tegen de eigenaar van een Franse wegvervoersonderneming heeft ingeleid wegens een aantal overtredingen van de Franse strafwet. De telastegelegde feiten betreffen de periode van eind 1994 tot en met juli 1996 en houden verband met een bedrijfsverplaatsing, waarbij voertuigen zonder chauffeur door een Franse onderneming van verdachte (hierna: „verhurende onderneming" of „verhuurder") aan een ook aan hem toebehorende Portugese vervoersonderneming (hierna: „hurende onderneming" of „huurder") ter beschikking zijn gesteld. De betrokken voertuigen zijn ingeschreven in Frankrijk. Voor zijn internationale vervoersactiviteiten werkte de huurder met dezelfde werknemers die vóór de verhuur van de voertuigen bij de verhurende onderneming in dienst waren; bovendien gebruikte de huurder de vervoervergunningen van de verhuurder. Voorts was de verhuurder, en niet de huurder, in het bezit van de tachoschijven van de chauffeurs, die worden gebruikt in de controleapparaten van de door de verhuurder beschikbaar gestelde voertuigen.

10. Bourrasse wordt ervan verdacht, deze werknemers zwart te laten werken. De chauffeurs bestuurden namelijk vracht-

wagencombinaties met het logo van de verhurende onderneming, waarvan zij daadwerkelijk hun instructies ontvingen, terwijl zij officieel in dienst waren van de hurende onderneming. De strafprocedure betreft met name overtreding van de bepalingen van de Franse arbeidswet inzake het verstrekken van loonbriefjes aan de werknemers en het bijhouden van een loonboek en een personeelsregister.

11. Bij vonnis van 6 december 1999 heeft het Tribunal correctionnel de Dax Bourrasse schuldig verklaard aan zwartwerk. Het achtte met name bewezen dat „de werknemers [van de Portugese hurende onderneming] in werkelijkheid werknemers van vervoersonderneming Bourrasse zijn, dat deze zich bedient van een vestiging die is verplaatst, en dat zij door haar directie zwartwerk laat verrichten".

12. Tegen dit vonnis is hoger beroep aangetekend. Van oordeel dat de beslissing in deze zaak afhankelijk was van de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht, heeft de Cour d'appel bij beschikking van 6 december 1999 de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1. Kan terbeschikkingstelling van een voertuig zonder bestuurder zoals bedoeld in artikel 2 van richtlijn 84/647/EEG aldus worden uitgelegd, dat het de verhuurder, een wegvervoersonderneming naar Frans recht, is toegestaan:

— de op nationaal grondgebied vereiste vervoervergunningen te verkrijgen voor rekening van de huurder, een wegvervoersonderneming naar Portugees recht;

— voor rekening van de huurder, een wegvervoersonderneming naar Portugees recht, de tachoschijven van de chauffeurs in dienst van deze onderneming te beheren?

2) Moesten de gehuurde voertuigen in Portugal zijn ingeschreven?"

De zaak Perchicot

13. Zaak C-289/01 vindt zijn oorsprong in een bij het Tribunal de grande instance aanhangige strafzaak die feitelijk en juridisch in wezen overeenkomt met zaak C-228/01, behalve dat in dit geval een Franse vervoersonderneming, Perchicot France, haar bedrijfsactiviteit heeft ver-

plaatst naar een onderneming naar Spaans recht, Perchicot Espagne, die is opgericht en wordt beheerd door eerstgenoemde. De telastegelegde feiten betreffen de periode van eind 1999 tot begin 2000.

14. Eveneens van oordeel dat de beslissing in die zaak afhankelijk is van de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht, heeft het Tribunal bij beschikking van 2 juli 2001 het Hof de volgende vraag voorgelegd:

„Kan terbeschikkingstelling van een voertuig zonder bestuurder zoals bedoeld in artikel 2 van richtlijn 84/647/EEG aldus worden uitgelegd, dat het de verhuurder, een wegvervoersonderneming naar Frans recht, is toegestaan:

— de op nationaal grondgebied vereiste vervoervergunningen te verkrijgen voor rekening van de huurder, een wegvervoersonderneming naar Spaans recht;

— voor rekening van de huurder, een wegvervoersonderneming naar Spaans recht, de tachoschijven van de chauffeurs in dienst van deze onderneming te beheren?"

15. Bij beschikking van de president van het Hof van 23 januari 2002 zijn beide zaken wegens verknochtheid gevoegd.

16. In de procedure bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie en de Franse regering alsmede door de Union régionale syndicale des petits et moyens transporteurs du Sud-Ouest (vakvereniging van de kleine en middelgrote vervoerders van het Zuidwesten; hierna: „Unostra Aquitaine"), interveniënte in de strafrechtelijke procedure tegen Bourrasse, en de Inspection du travail des transports, onderafdeling Bayonne (hierna: „arbeidsinspectie"), partij in deze procedure en interveniënte in de procedure tegen Perchicot. Bovendien heeft Bourrasse ter terechtzitting opmerkingen gemaakt.

De gemeenschappelijke vraag in beide zaken

17. Bourrasse verzoekt het Hof deze vraag bevestigend te beantwoorden; alle interveniërende partijen in de onderhavige zaken bepleiten het tegendeel.

18. De Franse regering merkt in de eerste plaats op dat de gestelde vraag moet worden geherformuleerd, omdat het in de betrokken procedures niet gaat om artikel 2 van richtlijn 84/647, maar om de artikelen 3

en 5 van verordening nr. 881/92 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg, en artikel 14 van verordening nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat. In dit rechtskader moet het Hof naar haar mening antwoorden dat het een vervoersonderneming naar Frans recht die voertuigen aan een vennootschap in een andere lidstaat verhuurt, gelet op voormelde bepalingen niet is toegestaan om haar eigen communautaire vervoervergunning aan de huurder over te dragen of om het beheer van de tachoschijven van de verhuurde voertuigen in eigen hand te houden.

19. Voor het geval het Hof echter van een uitdrukkelijke verwijzing naar bovengenoemde bepalingen betreffende de toegang tot de markt en chronotachografische controleapparatuur wil afzien omdat de verwijzende rechter deze niet heeft genoemd, is de Franse regering subsidiair net als Unostra Aquitaine van oordeel dat het antwoord op de gemeenschappelijke vraag moet worden gezocht in artikel 2, lid 4, van de richtlijn. Zoals ik reeds heb opgemerkt, is verhuur volgens deze bepaling toegestaan op voorwaarde dat „het gehuurde voertuig wordt bestuurd door personeel van de onderneming die het voertuig gebruikt". Volgens vaste rechtspraak van het Hof[5] is het begrip „personeel van de onderneming" weliswaar een communautair begrip, maar moet het worden gedefinieerd aan de hand van de wetgeving van elke lidstaat. Bijgevolg is het de taak van de betrokken lidstaat om te beoordelen of de omstandigheid dat de verhuurder zijn eigen communautaire vervoervergunning ter beschikking stelt en zelf de tachoschijven beheert, impliceert dat het vervoer niet is verricht door „personeel van de onderneming die het voertuig gebruikt", zoals artikel 2, lid 4, van de richtlijn voorschrijft.

20. De Commissie van haar kant sluit zich in wezen aan bij het principale standpunt van de Franse regering en stelt het Hof voor, te verklaren dat de richtlijn niet uitdrukkelijk het gebruik van vervoervergunningen en tachoschijven regelt, maar verwijst naar verordening nr. 881/92, op grond waarvan de communautaire vergunning is gesteld op naam van degene die daadwerkelijk optreedt als vervoerder, die deze de vergunning niet aan derden mag overdragen.

21. De Commissie baseert deze conclusie op het bekende Centros-arrest. Hierin wordt verklaard dat de burgers van de Unie op grond van de in het EG-Verdrag vastgelegde vrijheid van vestiging weliswaar „het recht hebben om in een andere lidstaat hun activiteit uit te oefenen door middel van een agentschap, filiaal of dochtervennootschap", maar dat dit niet wegneemt dat „een lidstaat stellig maatregelen (kan) treffen die tot doel hebben te verhinderen dat sommige van zijn onderdanen van de krachtens het Verdrag geschapen mogelijkheden profiteren om zich op onaanvaardbare wijze aan hun nationale wetgeving te onttrekken en dat de justi-

5 — Arresten van 18 januari 1984, Ekro (327/82, Jurispr. blz. 107) en 11 juli 1985, Danmols Inventar (105/84, Jurispr. blz. 2639).

tiabelen zich met het oog op misbruik of bedrog op het gemeenschapsrecht kunnen beroepen" [6]. Hieruit volgt dat in casu noch Bourrasse, noch Perchicot zich kan beroepen op de liberalisatie van grensoverschrijdende verhuur, waarin de richtlijn voorziet.

22. De arbeidsinspectie uit zich in dezelfde zin. Zij stelt vooral dat als gevolg van de fictieve bedrijfsverplaatsing door de verdachten in het hoofdgeding, niet alleen de werknemers verstoken blijven van het salaris waarop zij op grond van de arbeidsovereenkomst recht zouden hebben, en van de bescherming van de toepasselijke collectieve regeling die van toepassing zou zijn indien zij formeel door de Franse vervoersondernemingen in dienst waren genomen, maar ook de Franse regeling inzake sociale uitkeringen en personeelsvertegenwoordiging wordt ontdoken.

Beoordeling

23. Zoals ik heb opgemerkt, gaat het er bij de voorgelegde vraag eigenlijk om, welke regeling van toepassing is, omdat blijkens de opmerkingen van partijen behalve de door de verwijzende rechter genoemde regeling, ook andere bepalingen van gemeenschapsrecht in aanmerking lijken te komen.

6 — Arrest van 9 maart 1999, Centros (C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punten 20 e.v.).

24. Ook al zou dit het geval zijn, sluit dit niet uit dat de vraag in dit stadium kan worden beantwoord, aangezien volgens de rechtspraak van het Hof „[o]m de rechterlijke instantie die een prejudiciële vraag heeft voorgelegd, een bruikbaar antwoord te geven, [...] het Hof bepalingen van het gemeenschapsrecht in aanmerking [kan] nemen, waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt" [7].

25. De standpunten van de Franse regering en de Commissie lijken mij juist, aangezien de richtlijn inderdaad geen bepalingen betreffende controleapparaten en de bijbehorende tachoschijven bevat. Deze materie is geregeld in verordening nr. 3821/85, die de eerder op dit gebied vastgestelde bepalingen in één tekst samenvoegt. Met name hoofdstuk IV ervan bevat bepalingen over het gebruik en het beheer van de apparatuur en de daarvoor gebruikte controlebladen. Bovendien bevat de richtlijn niet alleen geen regeling van de toegang tot de markt en de wegvervoerssector, maar bevat zij ook een uitdrukkelijk voorbehoud ten aanzien van andere toepasselijke gemeenschapsbepalingen, namelijk verordening nr. 881/92 voor het internationaal vervoer en verordening nr. 3118/93 [8] voor het cabotagevervoer. Aangezien het in de onderhavige zaken onbetwist om het vervoer tussen twee verschillende lidstaten

7 — Arresten van 20 maart 1986, Tissier, (35/85, Jurispr. blz. 1207, punt 9); 27 maart 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Jurispr. blz. I-1323, punt 10), en 18 november 1999, Teckal (C-107/98, Jurispr. blz. I-8121, punt 39).

8 — Verordening van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB L 279, blz. 1).

gaat, is de eerste en niet de tweede verordening van toepassing.

26. Nu vaststaat welke regelingen van toepassing zijn, merk ik op dat in verordening nr. 881/92 ten aanzien van de toegang tot de markt wordt bepaald dat het internationale vervoer onder dekking van een communautaire vergunning wordt uitgevoerd (artikel 3, lid 1), en dat de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming het origineel van de vergunning verstrekt met een aantal gewaarmerkte kopieën dat overeenkomt met het aantal voertuigen dat de houder van de communautaire vergunning krachtens een huurovereenkomst tot zijn beschikking heeft (artikel 5, leden 1 en 2). Het is dus duidelijk de taak van de huurder en niet die van de verhuurder om zich communautaire vergunningen voor de gehuurde voertuigen te verschaffen.

27. Om elke resterende twijfel weg te nemen, wijs ik er nog op dat volgens artikel 5, lid 4, „de communautaire vergunning [...] op naam van de vervoerder [is] gesteld. Zij mag door deze niet aan derden worden overgedragen." Dit geldt juist ingeval voertuigen die oorspronkelijk door een bepaalde houder van een communautaire vervoervergunning zijn gebruikt, vervolgens aan een andere persoon worden verhuurd of overgedragen.

28. Hieruit volgt dat het een vervoersonderneming naar Frans recht die voertuigen zonder bestuurder voor goederenvervoer aan een onderneming van een andere lidstaat verhuurt, volgens de artikelen 3 en 5 van verordening nr. 881/92 niet is toegestaan zijn eigen communautaire vervoervergunning aan de huurder ter beschikking te stellen.

29. Wat het beheer van de tachoschijven betreft, bepaalt artikel 14 van verordening nr. 3821/85 dat het de taak van de werkgever (dus de vervoerder) is om de bestuurders de schijven ter beschikking te stellen, te zorgen dat zij worden gebruikt en zo nodig worden vervangen (artikel 14, lid 1) en deze vervolgens een bepaalde tijd te bewaren (artikel 14, lid 2). Hieruit volgt dat een vervoersonderneming naar Frans recht die voertuigen zonder bestuurder voor goederenvervoer aan een onderneming in een andere lidstaat verhuurt, de tachoschijven van de gehuurde voertuigen niet meer mag beheren.

30. Nu ik de noodzakelijke gegevens voor beantwoording van de vraag heb aangegeven, meen ik niet in te hoeven ingaan op de subsidiaire vraag van de Franse regering over de uitlegging van het begrip „personeel van de onderneming" van artikel 2, lid 4, van de richtlijn. Ik merk slechts zijdelings op dat, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, de door de Franse regering ter ondersteuning van de door haar voorgestelde oplossing aangehaalde arresten Ekro en Danmols Inventar [9] niet relevant zijn. In die zaken ging het namelijk om de uitlegging van begrippen in een verordening over uitvoervergunningen

9 — Arresten reeds aangehaald.

van rundvlees en een richtlijn voor de harmonisatie van nationale bepalingen over de handhaving van de rechten van werknemers bij de overgang van ondernemingen. Het onderhavige geval betreft daarentegen de uitlegging van een begrip dat de werkingssfeer van een liberaliseringsrichtlijn bepaalt, waarvan de strekking dus niet geheel aan de eenzijdige keuze van de verschillende lidstaten kan worden overgelaten.

31. Ik kom tot de slotsom dat de eerste vraag aldus moet worden beantwoord dat ingevolge de artikelen 3 en 5 van verordening nr. 881/92 en artikel 14 van verordening nr. 3821/85 het een vervoersonderneming naar Frans recht die voertuigen zonder bestuurder aan een vervoersonderneming van een andere lidstaat verhuurt, niet is toegestaan om haar eigen communautaire vervoervergunning aan de huurder over te dragen of om de tachoschijven van de verhuurde voertuigen te blijven beheren.

De tweede vraag in zaak C-228/01

32. Wat de tweede vraag in zaak C-228/01 betreft, zijn alle partijen het erover eens dat de verhuurde voertuigen volgens artikel 2, lid 1, van de richtlijn moeten zijn ingeschreven in de lidstaat van vestiging van de huurder. Zij stellen het Hof dan ook voor, de verwijzende rechter in deze zin te antwoorden.

33. Ik kan in beginsel slechts instemmen met de interveniërende partijen, aangezien ook voor mij vaststaat dat artikel 2 uitsluitend van toepassing is wanneer de verhuurde voertuigen zijn ingeschreven in de lidstaat van vestiging van de hurende vervoersonderneming.

34. Overigens staan de bepalingen van artikel 2 van de richtlijn er op grond van artikel 4 niet aan in de weg dat lidstaten minder restrictieve voorwaarden voor het gebruik van gehuurde voertuigen vaststellen. Met andere woorden, voorzover hier van belang, beogen de bepalingen van de richtlijn niet uit te sluiten dat de grensoverschrijdende verhuur van voertuigen voor goederenvervoer naar het toepasselijke nationale recht geoorloofd kan zijn ook al zijn de verhuurde voertuigen niet ingeschreven in de lidstaat van vestiging van de huurder.

35. Ik stel dan ook voor, op de tweede vraag te antwoorden dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/647 aldus moet worden uitgelegd dat, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van artikel 4 van deze richtlijn, gehuurde voertuigen zonder bestuurder moeten zijn ingeschreven in de lidstaat waar de hurende vervoersonderneming is gevestigd, in casu Portugal.

Conclusie

36. Gezien het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„1. Ingevolge de artikelen 3 en 5 van verordening (EEG) nr. 881/92 van de Raad van 26 maart 1992 betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten, en artikel 14 van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, is het een vervoersonderneming naar Frans recht die voertuigen zonder bestuurder aan een vervoersonderneming van een andere lidstaat verhuurt, niet toegestaan om haar eigen communautaire vervoervergunning over te dragen aan de huurder of om de tachoschijven van de verhuurde voertuigen te blijven beheren.

2. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/647/EEG van de Raad van 19 december 1984 betreffende het gebruik van gehuurde voertuigen zonder bestuurder voor het vervoer van goederen over de weg, moet aldus worden uitgelegd dat, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van artikel 4 van deze richtlijn, gehuurde voertuigen zonder bestuurder moeten zijn ingeschreven in de lidstaat waar de hurende vervoersonderneming is gevestigd, in casu Portugal."