

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 9 NOVEMBER 1978 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Deze zaak is door het Oberlandesgericht Düsseldorf naar het Hof verwezen voor en prejudiciële beslissing inzake de geldigheid 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 L 77 van 1969, blz. 49).

Deze verordening is al eerder in een aantal zaken aan de orde geweest: zaak 20/70, *AETR* (Jurispr. 1971, blz. 263); zaak 69/74, *Cagnon* (Jurispr. 1975, blz. 171); zaak 65/76, *Derycke* (Jurispr. 1977, blz. 29) en zaak 76/77, *Dufour* (Jurispr. 1977, blz. 2485). De vraag naar de rechtsgeldigheid ervan is echter nog niet eerder zo rechtstreeks gesteld. Niettemin zijn, zoals zal blijken, bepaalde door het Hof in genoemde zaken geuite opvattingen voor het onderhavige geval van belang.

Zoals bekend, bevat de verordening onder meer bepalingen betreffende de arbeidsvoorwaarden voor vrachtwagenchauffeurs, met name betreffende bemanning, rijtijden en rusttijden. Artikel 18 van de verordening verplicht de Lid-Staten alle noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te treffen, waaronder de vaststelling van sancties thans neergelegd in § 7a van het Fahrpersonalgesetz van 27 oktober 1976, een wet waarbij een aantal bestaande bepalingen opnieuw is vastgesteld en samengevoegd en die, hoewel de relevante feiten vóór de totstandkoming ervan hebben plaatsgevonden, op het onderhavige geval is toegepast.

De procedure voor het Oberlandesgericht is een uitvloeisel van de strafvervolgning van Fritz Schumalla, als vrachtwagenchauffeur voor vervoer op de lange afstand werkzaam bij de firma

Theo Convent te Emmerich. Tussen 18 juli 1976 en 8 september 1976 beging hij een reeks overtredingen van verordening nr. 543/69, doordat hij verscheidene malen de in artikel 7, lid 1, voorgeschreven maximum ononderbroken rijtijd van vier uur overschreed, de in artikel 7, lid 2, voorgeschreven dagelijkse maximum rijtijd van acht uur overschreed, en naliet de in artikel 11, lid 1, voorgeschreven dagelijkse rusttijd van ten minste elf achtereenvolgende uren in acht te nemen. De voor deze overtredingen relevante feiten zijn vastgesteld aan de hand van het persoonlijke controleboekje, dat elke chauffeur overeenkomstig artikel 14 van de verordening bij moet houden; zij zijn overigens ook niet door Schumalla ontkend. Dientengevolge werd hij door het Amtsgericht Krefeld veroordeeld krachtens § 7, lid 1, sub 1 c en d, van het Fahrpersonalgesetz, welke bepalingen de overtreding van respectievelijk de artikelen 7 of 8 en de artikelen 11 of 12 van de verordening strafbaar stellen. Hem werden geldboetes opgelegd tot een totaal bedrag van DM 3 350 en bovendien werd hij verwezen in de proceskosten.

Schumalla's verzoek om het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te vragen, werd door het Amtsgericht afgewezen met de motivering dat het in casu uitsluitend om de toepassing van Duits recht ging. In beroep echter nam het Oberlandesgericht Düsseldorf het standpunt in dat het, als rechterlijke instantie tegen wier beslissing in casu geen verder beroep openstond, de procedure diende te schorsen en de zaak naar het Hof van Justitie diende te verwijzen voor beantwoording van de vraag of verordening nr. 543/69 „wordt gedekt door het EEG-Verdrag en derhalve wettig is.”

¹ — Vertaald uit het Engels.

In zijn verwijzingsbeschikking zet het Oberlandesgericht uiteen dat in vele zaken die bij hem hebben gediend, het verweer wordt gevoerd dat verordening nr. 543/69 niet rechtsgeldig is daar zij zich bezighoudt met de bevordering van de algemene verkeersveiligheid, een onderwerp dat buiten de bevoegdheden van de Raad valt. Bij de beschikking bevindt zich als bijlage een rapport van prof. dr. R. Knöpfle, waarin deze veel algemener stelt dat aan het Verdrag geen bevoegdheid kan worden ontleend om de doelstellingen van verordening nr. 543/69 na te streven. De vraag van het Oberlandesgericht moet mijns inziens in het licht van deze meer algemene aanval op de verordening worden benaderd.

Verordening nr. 543/69 (welke herhaaldelijk is gewijzigd, doch niet op punten die voor deze zaak van belang zijn) is vastgesteld krachtens artikel 75 van het Verdrag.

Dit artikel staat in titel IV van het tweede deel van het Verdrag, dat zoals bekend als opschrift draagt: „De grondslagen van de Gemeenschap”. Het bestaat uit vier titels, te weten: I - „Het vrije verkeer van goederen”, II - „De landbouw”, III - „Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal” en IV - „Het vervoer”. Titel IV wordt ingeleid door artikel 74, dat luidt:

„De doelstellingen van het Verdrag worden, wat het in deze titel geregelde onderwerp betreft, door de Lid-Staten nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid.”

Ik vermeld dit alles om te benadrukken dat het gemeenschappelijk vervoerbeleid zelf een van de grondslagen van de Gemeenschap is en niet, zoals professor Knöpfle in zijn rapport suggereert, een instrument ter bevordering van het vrije verkeer van goederen binnen de gemeenschappelijke markt. Ik moge hier ook eraan herinneren dat het Hof in zaak 167/73 (*Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1974, blz. 359) op blz. 370 uitdrukkelijk overweegt dat „artikel 74 met de vermeld-

ding van de doelstellingen van het Verdrag verwijst naar de bepalingen van de artikelen 2 en 3”; deze laatste moeten uiteraard in het licht van de preambule van het Verdrag worden geïnterpreteerd.

De eerste twee leden van artikel 75 luiden als volgt:

„1. Ter uitvoering van artikel 74 stelt de Raad met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en van de Vergadering, tot aan het einde van de tweede etappe met eenparigheid en vervolgens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, vast:

- a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Staten,
 - b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn,
 - c) alle overige dienstige bepalingen.
2. De onder a) en b) van het voorgaande lid bedoelde bepalingen worden in de loop van de overgangspe-riode vastgesteld.”

Lid 3 is voor het onderhavige geval niet van belang.

Artikel 75 geeft de Raad dus niet alleen de bevoegdheid, doch legt hem ook de verplichting op twee dingen te doen, te weten:

1. tijdens de overgangsperiode de noodzakelijke bepalingen vast te stellen ter verwezenlijking van de in lid 1, sub a en b, genoemde beperkte doelstellingen en
2. zowel tijdens als na de overgangspe-riode „alle overige dienstige bepalingen” vast te stellen.

Gezien de woorden waarmee dit artikel aanvangt, moet het antwoord op de vraag „dienstig waartoe?” luiden: dienstig voor de uitvoering van artikel 74, dat wil zeggen voor het nastreven van de doelstellingen van het Verdrag op het gebied van het vervoer, in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, met inachtneming van het eigen karakter van het vervoer. Aangezien volgens artikel 3, sub e, „het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer” tot de doelstellingen van het Verdrag behoort, betekent dit dat aan de Raad inderdaad een buitengewoon ruime bevoegdheid wordt toegekend.

Ten aanzien van het onderwerp dat ons thans bezighoudt, heeft de Raad voor het eerst van deze bevoegdheid gebruik gemaakt (in combinatie met zijn bevoegdheid op het gebied van belastingen welke hem in artikel 99 van het Verdrag is toegekend) toen hij op 13 mei 1965 beschikking (EEG) nr. 65/271 „met betrekking tot de harmonisatie van bepaalde voorschriften die van invloed zijn op de mededinging in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren” vaststelde (PB 1965, blz. 1500). In de considerans van deze beschikking werd overwogen dat „de opheffing van de dispariteiten die de mededingsvoorwaarden in het vervoer kunnen vervalsen, een der doeleinden van het gemeenschappelijk vervoerbeleid moet vormen” en „dat het bijgevolg noodzakelijk is maatregelen te nemen tot harmonisatie of aanpassing met betrekking tot bepaalde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van het vervoer.” De beschikking gaf drie terreinen aan waarop dergelijke maatregelen met name nodig waren, te weten:

- 1) belastingen;
- 2) het ingrijpen van de Staat, zoals het opleggen van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen en het treffen van steunmaatregelen;
- 3) sociale regelingen.

Om uitvoering te geven aan deze beschikking voor wat de sociale regelingen voor het vervoer over de weg betreft, werd verordening nr. 543/69 vastgesteld. Als men het doel van de verordening uitsluitend zou trachten vast te stellen aan de hand van de beschikking die aan haar ontstaan ten grondslag ligt, dan zou men geneigd kunnen zijn te concluderen dat dit doel was, de harmonisatie van de sociale wetgeving van de Lid-Staten op het gebied van het vervoer over de weg met het oog op de opheffing van concurrentievervalsing in deze sector. Uit de arresten van het Hof die ik aan het begin heb genoemd, blijkt echter duidelijk dat er meer mee werd beoogd. Op dit punt zijn deze arresten mijns inziens toch gezaghebbend, daar zij niet zozeer betrekking hebben op de geldigheid van de verordening als wel op de uitlegging van verschillende bepalingen daarvan.

De uitvoerigste uiteenzetting over dit punt is te vinden in de zaak-*Derycke*, waarin het voornamelijk ging om de vraag of de verordening niet alleen van toepassing is op een chauffeur-werknemer, maar ook op een chauffeur die zelfstandig ondernemer is. Het bevestigende antwoord van de Tweede Kamer was gebaseerd op de bewoordingen en het systeem van de verordening, alsmede op haar doelstellingen die werden omschreven als volgt:

„dat deze in de eerste plaats een doel van sociale aard nastreeft, bestaande in de bescherming van bestuurders en bemanningsleden van voor beroepsvervoer gebruikte voertuigen tegen de nadelige gevolgen van te lange en slecht verdeelde rijtijden;

dat bovendien, zoals volgt uit het tweede gezien van de considerans, de verordening ten doel heeft de ongelijkheden op te heffen die de mededingsvoorwaarden in de sector vervoer kunnen vervalsen, door een einde te maken aan beroepspraktijken welke zijn gebaseerd op uitbuiting van de menselijke arbeid;

dat ten slotte, zoals blijkt uit verschillende verwijzingen in de considerans en uit ettelijke bepalingen van de verordening, deze bovendien strekt tot het leveren van een bijdrage aan de veiligheid van het vervoer op de openbare weg;" (Jurispr. 1977, blz. 35).

In dezelfde zin het voltallige Hof in de zaak-*Dufour*, waarin het van verordening nr. 543/69 zegt dat zij „in het bestek ener harmonisatie der nationale wettelijke regelingen, gericht is op een aantal doelstellingen, waarbij het om de sociale bescherming van de chauffeur, om de veiligheid op de weg, alsook om gelijke mededingingsvoorwaarden voor de vervoerders gaat" (Jurispr. 1977, blz. 2492). In de eerdere zaak-*Cagnon* noemde het Hof de verbetering van de verkeersveiligheid ook als één van de doelstellingen van de verordening (Jurispr. 1975, blz. 175).

Het Hof heeft aldus drie verschillende, zij het onderling nauw verbonden, doelstellingen van verordening nr. 543/69 onderscheiden, te weten: het welzijn van de bemanning van de voertuigen, het weg nemen van mogelijke oorzaken voor concurrentievervalsing op vervoergebied en de bevordering van de veiligheid op de weg. Ik merk hierbij op dat ik het standpunt van de Raad als zouden deze doelstellingen in het arrest-*Derycke*, in volgorde van belangrijkheid zijn vermeld, niet deel. Dezelfde drie doelstellingen werden door de advocaat-generaal Mayras in zijn conclusie in die zaak in een andere volgorde genoemd, terwijl het Hof zelf in de zaak-*Dufour* nog weer een andere volgorde aanhiel.

Ik kom thans tot de vraag of artikel 75 van het Verdrag het nastreven van één van deze doelstellingen toelaat. Ik zeg één van deze doelstellingen, omdat het mijns inziens duidelijk is dat een gemeenschapsmaatregel die is vastgesteld met het oog op een doel dat krachtens het Verdrag geoorloofd is, zijn geldigheid niet verliest doordat hij daarnaast ook nog een ander nuttig doel dient (vgl. ge-

voegde zaken 2/57 en 15/57, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse*, Jurispr. 1958, blz. 135 en 163; zaak 9/57, *Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française*, Jurispr. 1958, blz. 393, op blz. 427-428). Ter weerlegging van de stelling dat verordening nr. 543/69 niet rechtsgeldig is, lijkt het mij daarom voldoende aan te tonen dat één van de drie door mij genoemde doelstellingen door artikel 75 wordt gesanctioneerd. Ik wil hier echter wel direct bij opmerken dat mijns inziens alle drie de doelstellingen door dit artikel worden gedekt.

In de eerste plaats valt de bevordering van het sociale welzijn, hoewel dit niet in artikel 3 onder de activiteiten van de Gemeenschap wordt genoemd, zonder enige twijfel binnen het bereik van het Verdrag. Dit volgt niet alleen uit de belangrijke plaats die in de preambule wordt ingeruimd aan het doel de leef- en werkomstandigheden te verbeteren, maar ook uit de bepalingen van het derde deel, titel III, van het Verdrag, dat gewijd is aan de „Sociale politiek". Het eerste artikel van deze titel, artikel 117 luidt als volgt:

„De Lid-Staten erkennen de noodzaak, verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt.

Zij zijn van mening dat een dergelijke ontwikkeling zal voortvloeien, zowel uit de werking van de gemeenschappelijke markt waardoor de harmonisatie der sociale stelsels zal worden bevorderd, als uit de in dit Verdrag bepaalde procedures en het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen."

Ik zie geen aanleiding de opstellers van het Verdrag de bedoeling toe te schrijven om van de „procedures" waarnaar in voormeld artikel wordt verwezen, die welke door artikel 75 worden geboden, uit te sluiten, temeer daar de sociale wetgeving in de transportsector noodzakelij-

kerwijs speciaal moet zijn aangepast aan de typerende kenmerken van deze bedrijfstak, zodat het voor de hand ligt de harmonisatie van wetgeving op dat gebied in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid uit te voeren. Professor Knöpfle verwijst ook naar artikel 118 en merkt op dat dit artikel op sociaal gebied slechts samenwerking tussen de Lid-Staten verlangt, welke door de Commissie moet worden bevorderd. Dit is juist, maar daar artikel 118 begint met de woorden „onverminderd de overige bepalingen van dit Verdrag . . .”, mag men het niet aldus lezen, dat het de activiteiten van de Gemeenschap op dat gebied tot een dergelijke samenwerking zou beperken.

Ten tweede kunnen verschillen tussen de sociale wetgevingen van de Lid-Staten op het gebied van het vervoer de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt vervalsen, doordat de ondernemingen in Lid-Staten met een strengere wetgeving in een minder gunstige positie worden geplaatst. De beschikking van de Raad van 13 mei 1965 concentreerde zich natuurlijk vooral op dit punt. Krachtens artikel 3, sub f, van het Verdrag valt „de invoering van een regime waardoor wordt gewaarborgd dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt niet wordt vervalst”, onder de doelstellingen van de Gemeenschap. Als zodanig is dit een aspect van de ruimere doelstelling van artikel 2 om de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap te bevorderen. Professor Knöpfle ziet artikel 3, sub f, als een soort inleidende samenvatting van de verdragsbepalingen die uitdrukkelijk betrekking hebben op de mededinging, te weten de artikelen 79 en 85 tot en met 94. Het is echter opvallend dat artikel 79, het enige van de door professor Knöpfle naar voren gehaalde artikelen, dat zich expliciet met het vervoer bezighoudt, in het tweede lid met zoveel woorden bepaalt dat dit artikel niet uitsluit dat krachtens artikel 75, lid 1, andere maatregelen door de Raad kunnen

worden genomen. Ik zie geen reden om het bevorderen van eerlijke mededinging niet te rekenen tot de doelstellingen die krachtens artikel 75 kunnen worden nastreefd.

Met betrekking tot de verkeersveiligheid tenslotte merkt professor Knöpfle op dat deze nergens in het Verdrag wordt genoemd. Hij leidt hieruit af dat de verkeersveiligheid buiten de werkingssfeer van het Verdrag valt. De sprong van deze premisse naar deze conclusie is voor mij niet te volgen. Ik ben veeleer geneigd te denken dat een vervoerbeleid, gemeenschappelijk of anderszins, dat geen rekening houdt met veiligheidsoverwegingen, ernstig tekort schiet. En dit niet alleen bij vervoer over de weg, maar ook bij vervoer per spoor en over de binnenwateren, welke drie vormen van vervoer krachtens artikel 84, lid 1, van het Verdrag direct voorwerp van het gemeenschappelijk vervoerbeleid vormen, alsmede voor zee- en luchtvaart, waartoe dit beleid krachtens artikel 84, lid 2, kan worden uitgebreid. Professor Knöpfle merkt hierover op dat in deze opvatting niets de Raad zou beletten zich ook bezig te gaan houden met de toestand van de wegen en met verkeerstekens, iets wat zijns inziens absurd zou zijn. Ik vind dit, met alle verschuldigde eerbied, bepaald niet absurd. De kwaliteit van de verbindingen in de Gemeenschap is een voor de hand liggend voorwerp van gemeenschapszorg, en het moet dan ook mogelijk zijn dit binnen de sfeer van het gemeenschappelijk vervoerbeleid te trekken. Het idee van standaardisering van verkeerstekens is ook overigens niet nieuw. De Raad wijst erop dat, als het nastreven van veiligheid in het vervoer niet tot de bevoegdheden van artikel 75 zou behoren, er behalve verordening nr. 543/69 nog wel meer maatregelen zijn waarvan men zou kunnen twijfelen aan de rechtsgeldigheid, bijvoorbeeld richtlijn nr. 76/135/EEG van de Raad van 20 januari 1976 inzake de wederzijdse erkenning van scheepsattesten voor binnenscheepen (PB L 21 van 1976, blz. 10) en richt-

lijn nr. 77/143/EEG van de Raad van 29 december 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (PB L 47 van 1977, blz. 47). Hoewel deze overweging niet van directe invloed kan zijn op de uitlegging van het

Verdrag, maakt zij wel duidelijk welke gevolgen het aanvaarden van professor Knöpfles opvatting zou kunnen hebben.

Ik kom tot de slotsom dat de doelstellingen van verordening nr. 543/69 zonder meer binnen het bereik van artikel 75 vallen.

Samenvattend concludeer ik dat het Hof zal verklaren dat het onderzoek van de door het Oberlandesgericht Düsseldorf gestelde vraag geen elementen aan het licht heeft gebracht die de geldigheid van verordening nr. 543/69 kunnen aantasten.