



Datum van
inontvangstneming

:

30/04/2018

Zaak C-203/18

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

20 maart 2018

Verwijzende rechter:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Deutschland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 februari 2018

Verzoekers:

Deutsche Post AG

██████████

Verweerder:

Land Nordrhein-Westfalen

Voorwerp van het hoofdgeding

Rechtsvordering tot vaststelling van de mate waarin leveranciers van universele diensten mogen afwijken van de geldende sociale voorschriften voor het goederenvervoer over de weg.

Voorwerp en rechtsgrond van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

- 1) Moet de uitzonderingsbepaling in artikel 13, lid 1, onder d), van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart

2006, zoals gewijzigd bij artikel 45, punt 2, van verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014, aldus worden uitgelegd dat zij alleen betrekking heeft op voertuigen of combinaties van voertuigen die uitsluitend worden ingezet voor postbezorging in het kader van de universele dienst, of kan ook aan die bepaling zijn voldaan wanneer de voertuigen of combinaties van voertuigen overwegend of voor een – op andere wijze bepaald – deel worden ingezet voor postbezorging in het kader van de universele dienst?

- 2) Moet in het kader van de onder 1) genoemde uitzonderingsbepaling bij de beoordeling of voertuigen of combinaties van voertuigen uitsluitend of eventueel overwegend of voor een – op andere wijze bepaald – deel worden ingezet voor postbezorging in het kader van de universele dienst, worden afgegaan op het algemene gebruik van een voertuig of combinatie van voertuigen of van het concrete gebruik van een voertuig of combinatie van voertuigen voor één welbepaalde rit?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3821/85 en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006, in het bijzonder artikel 13

Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, in het bijzonder artikel 4

Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, in het bijzonder artikel 2

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Verordnung zur Durchführung des Fahrpersonalgesetzes (verordening ter uitvoering van de wet op het rijdend personeel; hierna: „FPersV”), in het bijzonder §§ 1, 18

Postgesetz (postwet; hierna: „PostG”), in het bijzonder §§ 4, 11

Post-Universaldienstleistungsverordnung (verordening betreffende universele postdiensten; hierna: „PUDLV”), in het bijzonder § 11

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Eerste verzoekster, Deutsche Post AG, verstrekt onder meer postdiensten. Tweede verzoeker werkt bij eerste verzoekster als vervoersmanager van de vestiging in Bonn.
- 2 Eerste verzoekster biedt tevens universele diensten aan in de zin van artikel 2, punt 13, van richtlijn 97/67. Volgens bepalingen van nationaal recht behoort daartoe ook het vervoer van geadresseerde pakketten met een maximumgewicht van 20 kg. Voor de bezorging daarvan gebruikt eerste verzoekster onder meer voertuigen met een toegestane maximummassa van ten hoogste 7,5 ton, waarmee het vervoer van postpakketten wordt verricht. De postbezorgers besturen deze voertuigen zelf en staan daarnaast ook in voor het laden van de voertuigen en het bezorgen van pakketten aan bestemmingen. In de dagelijkse praktijk van eerste verzoekster worden de voor postbezorging ingeschakelde voertuigen echter niet uitsluitend geladen met pakketten met een maximumgewicht van 20 kg. Doorgaans worden ook zwaardere pakketten mee vervoerd, met dien verstande dat het aandeel van deze extra pakketten volgens eerste verzoekster momenteel niet meer dan vijf procent van de totale lading van alle voertuigen bedraagt.
- 3 Eerste verzoekster is van mening dat zij als leverancier van universele diensten de uitzonderingsbepaling van § 18, lid 1, onder 4), FPersV kan inroepen, ondanks het vervoer van deze extra pakketten die niet onder de universele dienst vallen, en dat zij derhalve in het bijzonder niet is onderworpen aan de verplichting om als ondernemer de voorschriften inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden van bestuurders te doen naleven.
- 4 Het door eerste verzoekster gestelde is echter in strijd met de door de bevoegde hoogste bonds- en deelstaatautoriteiten aanwijzingen inzake de voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, volgens welke de uitzonderingsbepaling van § 18, lid 1, onder 4), FPersV niet van toepassing is wanneer ook zwaardere pakketten worden vervoerd die het maximale gewicht van de universele dienst overschrijden. In dit verband werd onder meer tegen tweede verzoeker een boeteprocEDURE ingeleid wegens niet-nakoming van bedrijfsgerelateerde verplichtingen.
- 5 De rechtsvordering tot vaststelling dat op grond van de uitzonderingsbepaling geen sprake kan zijn van niet-nakoming van verplichtingen wanneer de voertuigen van eerste verzoekster – naast de vervoerde pakketten die onder de universele dienst vallen – ook pakketten vervoeren waarvan het individuele gewicht meer dan 20 kg bedraagt, werd door het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg) afgewezen. Laatstgenoemde oordeelde dat volgens zijn uitlegging van de bepaling aan de voorwaarde moet zijn voldaan dat de voertuigen „uitsluitend” worden gebruikt voor het bezorgen van zendingen in het kader van de universele dienst. Iets anders kan ook niet worden opgemaakt uit de bepalingen van artikel 13, lid 1, onder d), van verordening nr. 561/2006, in nationaal recht omgezet bij de in casu bestreden uitzonderingsbepaling van § 18, lid 1, onder 4),

FPersV. Tegen deze afwijzing richt zich het beroep dat is ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland).

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Verzoekers zijn van mening dat de uitzonderingsbepalingen geen afzonderlijke postdiensten of afzonderlijke postbezorgingen als uitgangspunt hebben maar veeleer de voertuigen. Een „gesplitste” toepassing van de uitzonderingsbepalingen op afzonderlijke delen van een voertuiglading is uitgesloten. Dit blijkt ook uit een vergelijking van de bewoordingen van de diverse uitzonderingsbepalingen van § 18, lid 1, FPersV respectievelijk artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006. Voorts doet de strikte uitlegging, zoals bepleit door verweerder en het Verwaltungsgericht, in hoge mate afbreuk aan de met deze verordening beoogde ontlasting van universele diensten.
- 7 Ook verweerder beroept zich op de bewoordingen van de bepaling, die bovendien, als uitzondering op het algemene beginsel inzake na te komen rijtijden, onderbrekingen en rusttijden bij het commerciële vervoer van goederen, niet extensief kunnen worden uitgelegd. Het juridische standpunt van verzoekers komt er veeleer op neer dat alleen al het vervoer van een afzonderlijk pakket dat onder de universele dienst valt, de verplichting opheft om de voornoemde voorschriften van sociale aard na te komen. Dit resultaat kan de Uniewetgever niet voor ogen hebben gehad.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 8 Voor een antwoord op de vraag of eerste verzoekster in omstandigheden als de onderhavige ertoe was en is verplicht om de maatregelen te treffen waarin de FPersV voorziet voor de naleving van de rijtijden, onderbrekingen en rusttijden in het wegvervoer, moet vooreerst worden nagegaan of eerste verzoekster de uitzonderingsbepaling van § 18, lid 1, onder 4), FPersV kan inroepen. Aangezien de Duitse wetgever deze bepaling de volledige reikwijdte wilde verlenen van de uitzonderingsbepaling van artikel 13, lid 1, onder d), van verordening nr. 561/2006, acht de verwijzende rechterlijke instantie het voor de uitlegging van § 18, lid 1, onder 4), FPersV vooral relevant hoe de onderliggende Unierechtelijke uitzonderingsbepaling zelf moet worden uitgelegd. Met het oog daarop wenst de verwijzende rechterlijke instantie de prejudiciële vragen, zoals geformuleerd in het dictum van de onderhavige beschikking, aan het Hof voor te leggen.

Eerste prejudiciële vraag

- 9 Zoals niet in de laatste plaats blijkt uit de argumenten die partijen ter staving van hun verschillende juridische standpunten aanvoeren, kan deze vraag niet alleen worden beantwoord aan de hand van de bewoordingen van deze uitzonderingsbepaling, waaruit niet kan worden opgemaakt of een uitlegging in

deze of gene zin moet worden uitgesloten. Ook de omstandigheid dat in enkele andere uitzonderingsbepalingen, namelijk in artikel 13, lid 1, onder e), i) en o), van verordening nr. 561/2006, uitdrukkelijk het woord „uitsluitend” wordt gebruikt, hoeft omgekeerd niet noodzakelijk tot de conclusie te leiden dat het ontbreken van het woord „uitsluitend” in artikel 13, lid 1, onder d), van verordening nr. 561/2006 erop moet duiden dat ook een gemengd gebruik van de aldaar genoemde voertuigen voor zowel postbezorging in het kader van de universele dienst als postbezorging buiten het kader van de universele dienst onder de uitzonderingsbepaling valt. In het kader van de uitzonderingsbepalingen in artikel 13, lid 1, onder e), i) en o), van verordening nr. 561/2006 kan het gebruik van het woord „uitsluitend” immers ook in die zin worden begrepen dat de desbetreffende bestemming van de voertuigen die de uitzonderingsbepaling voorschrijft, op hun algemene gebruik betrekking heeft en niet op hun concrete gebruik voor een welbepaalde rit. Bovendien heeft ook het Hof zelf in verband met de uitzonderingsbepaling in artikel 13, lid 1, onder h), van verordening nr. 561/2006, die het woord „uitsluitend” ook niet uitdrukkelijk omvat, eerder al geoordeeld dat de aldaar geformuleerde bewoordingen „voertuigen die worden gebruikt in verband met onderhoud van en toezicht op wegen” aldus moeten worden uitgelegd dat daaronder voertuigen vallen die materieel vervoeren naar de plaats waar de wegenonderhoudswerkzaamheden worden verricht, mits dit vervoer volledig en „uitsluitend” verband houdt met de uitvoering van deze werkzaamheden (zie arrest van 13 maart 2014, ██████████ C-222/12, EU:C:2014:142, punten 31 e.v.).

- 10 Ook in de rechtspraak van het Hof is tot dusver geen uitdrukkelijk uitsluitend gegeven over de juiste uitlegging van artikel 13, lid 1, onder d), van verordening nr. 561/2006. In beginsel is weliswaar erkend dat de uitzonderingsbepalingen die in artikel 13, lid 1, van de verordening zijn opgenomen, als afwijking van de algemene regeling niet aldus kunnen worden uitgelegd dat de gevolgen ervan verder gaan dan noodzakelijk is ter vrijwaring van de belangen die zij beogen te beschermen (zie arrest van 13 maart 2014, ██████████ C-222/12, EU:C:2014:142, punt 28). Bovendien heeft het Hof zijn hierboven vermelde uitlegging van de uitzonderingsbepaling in artikel 13, lid 1, onder h), van verordening nr. 561/2006 in wezen gebaseerd op eerder gewezen rechtspraak over de voorgangster van deze bepaling in artikel 4, onder 6), van verordening nr. 3820/85. Daarin had het Hof geoordeeld dat indien een onderneming die zich toelegt op productie, vervoer en distributie van gas – activiteiten die onder de uitzonderingsbepaling vallen – maar daarnaast ook gastoestellen voor huishoudelijk gebruik levert, vrijgesteld zou zijn van de verplichting om de voertuigen die voor het vervoer van laatstgenoemde toestellen worden ingezet met een tachograaf uit te rusten, zij een concurrentievoordeel zou genieten ten opzichte van andere ondernemingen die enkel dergelijke toestellen leveren, aangezien zij de kosten van installatie en onderhoud van tachografen in die voertuigen zou uitsparen, welke kosten de andere leveranciers van gastoestellen voor huishoudelijk gebruik wel hebben te dragen (zie arrest van 13 maart 2014, ██████████ C-222/12, EU:C:2014:142, punt 32, met verwijzing naar arrest van 25 juni 1992, *British Gas*, C-116/91, EU:C:1992:277, punt 19). Aansluitend op deze overwegingen van het Hof zou de

eerste prejudiciële vraag mogelijksterwijs in die zin kunnen worden beantwoord dat ook artikel 13, lid 1, onder d), van verordening nr. 561/2006 alleen toepassing vindt op voertuigen die „uitsluitend” voor postbezorging in het kader van de universele dienst worden ingezet, aangezien een onderneming die universele diensten levert in het andere geval met betrekking tot postdiensten die niet onder de universele dienst vallen een concurrentievoordeel zou genieten ten opzichte van ondernemingen die geen universele diensten leveren en bijgevolg onderworpen zijn aan de – met aanzienlijke kosten gepaard gaande – voorschriften inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden voor bestuurders en het toezicht daarop.

- 11 Een mogelijk relevant onderscheid tussen de bij artikel 13, lid 1, onder d), van verordening nr. 561/2006 geregelde levering van universele postdiensten en de bij artikel 13, lid 1, onder h), van deze verordening geregelde en door het Hof beoordeelde situatie ligt evenwel besloten in het feit dat een leverancier van universele diensten in de zin van artikel 2, punt 13, van richtlijn 96/97 voor de te verrichten diensten om redenen van algemeen belang onderworpen is aan nationale regelgeving inzake prijsvorming en kwaliteit van de dienstverlening, die een concurrentienadeel kan vormen ten opzichte van concurrenten op het gebied van postbezorging die niet tegelijk leveranciers van universele diensten zijn en bijgevolg niet aan dergelijke regelgeving zijn onderworpen. In de veronderstelling dat de uitzonderingsbepaling van artikel 13, lid 1, onder d), van verordening nr. 561/2006 in deze context moet worden begrepen als een middel tot verlichting van de lasten die met het verrichten van universele diensten gepaard gaan, zou een uitlegging in de zin van het door verzoekers verdedigde standpunt te rechtvaardigen zijn, aangezien deze uitzonderingsbepaling voor leveranciers van universele diensten in het andere geval aanzienlijk aan nuttige werking zou inboeten. Leveranciers van universele diensten zouden er immers toe genoopt zijn om hetzij vrijwillig af te zien van het verrichten van andere postdiensten die niet onder de universele dienst vallen, hetzij *in se* overbodige technische en financiële inspanningen te leveren om gescheiden netwerken voor de bezorging te organiseren, teneinde gebruik te maken van de uitzonderingsbepaling van artikel 13, lid 1, onder d), van verordening nr. 561/2006. In de rechtspraak van het Hof is in diverse contexten het algemene uitleggingsbeginsel erkend dat bepalingen van het Unierecht aldus moeten worden uitgelegd dat zij een nuttig effect hebben (zie recente arresten van 6 juli 2017, *Air Berlin*, C-290/16, EU:C:2017:523, punt 32, en 15 maart 2017, *FlibTravel International SA*, C-253/16, EU:C:2017:211, punt 23). In het geval dat de uitzonderingsbepaling van artikel 13, lid 1, onder d), van verordening nr. 561/2006 om deze redenen niet zou vereisen dat de aldaar genoemde voertuigen „uitsluitend” voor postbezorging in het kader van de universele dienst worden ingezet, rest nog de vraag of zij vereist dat minstens een kwantitatief bepaald deel van de bezorgde zendingen onder de universele dienst moet vallen om voertuigen van de verplichtingen van de verordening vrij te stellen.

Tweede prejudiciële vraag

- 12 De tweede prejudiciële vraag hangt nauw samen met de eerste prejudiciële vraag. Zij spitst zich toe op de maatstaf die moet worden gehanteerd voor de beoordeling of voertuigen uitsluitend of, afhankelijk van het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, ook overwegend of voor een – op andere wijze bepaald – deel worden ingezet voor postbezorging in het kader van de universele dienst. Deze beoordeling kan namelijk verschillen naargelang moet worden afgegaan op het algemene gebruik van een voertuig dan wel zijn concrete gebruik voor een welbepaalde rit. Wanneer het algemene gebruik bepalend zou zijn, zou een voertuig alleen dan „uitsluitend” worden ingezet voor postbezorging in het kader van de universele dienst wanneer het nooit werd gebruikt voor het bezorgen van andere zendingen dan zendingen in het kader van de universele dienst. Wanneer daarentegen het concrete gebruik bepalend zou zijn, zou de toepasselijkheid van de uitzonderingsbepaling – althans in theorie – van rit tot rit kunnen veranderen, en wel afhankelijk van het feit of daarbij met het voertuig ook zendingen worden bezorgd die niet onder de universele dienst vallen.