Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. EMILIOU
van 24 november 2022[1]

Zaak C-666/21

AI,
Åklagarmyndigheten

[verzoek van de Hovrätt för Nedre Norrland (rechter in tweede aanleg Zuid-Norrland, Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vervoer – Harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer – Verordening (EG) nr. 561/2006 – Werkingssfeer – Artikel 2, lid 1, onder a) – Begrip ‚wegvervoer van goederen' – Voertuig voor gemengd gebruik – Voertuig dat zowel een tijdelijke leefruimte als een laadruimte voor het vervoer van sneeuwscooters heeft – Vervoer van goederen voor niet-commerciële doeleinden – Tachografen – Verplichting om deze tachografen te laten inspecteren"

I. Inleiding

1. AI – verzoeker in het hoofdgeding – is een liefhebber van sneeuwscooters die in Zweden door de politie werd gestopt toen hij op weg was naar een sneeuwscooterwedstrijd. Hij bestuurde een voertuig met een gewicht van meer dan 17 ton dat was toegerust om hem en zijn gezin tijdelijke woonruimte te bieden tijdens hun reizen en dat een laadruimte had die groot genoeg was voor ten minste twee sneeuwscooters.

2. In het geding voor de Hovrätt för Nedre Norrland (rechter in tweede aanleg Zuid-Norrland, Zweden) tussen AI en de Åklagarmyndighet (openbaar ministerie, Zweden), staat de vraag centraal of AI de in zijn voertuig geïnstalleerde tachograaf[2] moest laten inspecteren overeenkomstig de vereisten van verordening (EU) nr. 165/2014[3]. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet eerst worden opgehelderd of het voertuig van AI binnen de werkingssfeer van verordening (EG) nr. 561/2006[4] valt, aangezien de verschillende verplichtingen die in

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Een tachograaf is een apparaat in een voertuig dat onder meer de snelheid, de afgelegde afstand en de rusttijden registreert en dat met name wordt gebruikt om te controleren of de bestuurder zich aan de wettelijke arbeidstijden houdt.

3 Verordening van het Europees Parlement en van de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 2014, L 60, blz. 1).

4 Verordening 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).

eerstgenoemde verordening zijn neergelegd met betrekking tot tachografen, waaronder de verplichting om deze apparaten naar behoren te laten inspecteren, enkel gelden voor voertuigen die onder laatstgenoemde verordening vallen. [5]

3. Tegen deze achtergrond vraagt de verwijzende rechter zich af of het voertuig van AI onder artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 valt. Volgens deze bepaling is die verordening onder meer van toepassing is op wegvervoer van goederen met voertuigen waarvan de toegestane maximummassa meer dan 3,5 ton bedraagt. Meer in het bijzonder wordt het Hof in wezen verzocht om te preciseren of die bepaling van toepassing is op voertuigen die – zoals het voertuig van AI – zijn ingeschreven als „voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde voertuigen met een maximummassa van meer dan 12 ton", maar die zowel worden gebruikt als woonruimte voor de eigenaar van het voertuig en zijn gezin als voor het vervoer van roerende zaken (in casu sneeuwscooters) voor *niet-commerciële* doeleinden.

4. Samenvattend ben ik – om de redenen die ik hierna zal uiteenzetten – van mening dat artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 van toepassing is op dergelijke voertuigen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 561/2006

5. In overweging 17 van verordening nr. 561/2006 staat te lezen:

„Deze verordening strekt tot verbetering van de sociale omstandigheden van de werknemers op wie ze van toepassing is, alsmede tot verbetering van de verkeersveiligheid in het algemeen. Dit gebeurt vooral aan de hand van bepalingen in verband met de maximum rijtijd […]. […]"

6. Artikel 1 van verordening nr. 561/2006 bepaalt dat deze verordening ertoe strekt om „voorschriften [te geven] voor de rijtijden, de onderbrekingen en de rusttijden van bestuurders in het wegvervoer van goederen en personen, met als doel de voorwaarden voor concurrentie […] te harmoniseren", alsmede om „betere controle en handhaving door de lidstaten en betere arbeidsomstandigheden in de wegvervoerssector te bevorderen".

7. Artikel 2, lid 1, van verordening nr. 561/2006 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; of

b) van personen door voertuigen die zijn gebouwd of permanent zijn toegerust om meer dan negen personen, de bestuurder daaronder begrepen, te kunnen vervoeren en die daartoe zijn bestemd."

[5] Zie artikel 3, lid 1, van verordening nr. 165/2014.

8. Artikel 3 van die verordening bepaalt in het relevante gedeelte:

„Deze verordening is niet van toepassing op wegvervoer door:

[…]

h) voertuigen of een combinatie van voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel goederenvervoer en waarvan de toegestane maximummassa niet meer dan 7,5 ton bedraagt;

[…]”

9. In artikel 4 van verordening nr. 561/2006 is bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

a) ‚wegvervoer’: iedere verplaatsing die geheel of gedeeltelijk over voor openbaar gebruik toegankelijke wegen plaatsvindt, in lege of beladen toestand, door een voertuig, bestemd voor het vervoer van personen of goederen;

[…]”

2. Verordening nr. 165/2014

10. Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 165/2014 luidt:

„De tachografen worden geïnstalleerd en gebruikt in voertuigen, bestemd voor het vervoer van personen of goederen over de weg, die in een lidstaat zijn ingeschreven en waarop verordening (EG) nr. 561/2006 van toepassing is.”

11. In artikel 23, lid 1, van verordening nr. 165/2014 is bepaald:

„Tachografen worden regelmatig door een erkende werkplaats geïnspecteerd. Ten minste om de twee jaar wordt een routine-inspectie uitgevoerd.”

B. Nationaal recht

12. Volgens het niet-bindende juridische richtsnoer dat is opgesteld door de Transportstyrelse (agentschap voor vervoer, Zweden) kan een camper de vorm hebben van een geregistreerde personenwagen, vrachtwagen of autobus. In dat document staat te lezen dat het agentschap voor vervoer van mening is dat alle als personenwagen, vrachtwagen of autobus ingeschreven campers onder de in verordening nr. 561/2006 neergelegde voorschriften inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden vallen wanneer hun toegestane maximummassa meer dan 7,5 ton bedraagt, ongeacht of het vervoer al dan niet „commercieel” is.

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

13. Op 4 april 2019 werd AI door de Zweedse politie gestopt omdat hij op een openbare weg te snel reed. Bij de politiecontrole werd geconstateerd dat de in het voertuig van AI geïnstalleerde tachograaf niet binnen de in artikel 23, lid 1, van verordening nr. 165/2014 bepaalde periode was geïnspecteerd. Bovendien zat er geen tachograafschijf in het apparaat. AI deelde mee dat hij twee sneeuwscooters in het achterste deel van zijn voertuig had en dat hij op weg was naar een sneeuwscooterwedstrijd.

14. Volgens de verwijzende rechter stond het voertuig van AI in het vägtrafikregister (wegenverkeersregister, Zweden) ingeschreven als vrachtwagen in de EU-voertuigcategorie N3[6], die bestaat uit „voertuigen die in eerste instantie zijn ontworpen en gebouwd voor het vervoer van goederen met een maximummassa van meer dan 12 ton". Het voertuig biedt ruimte aan zes passagiers. Het is 3,6 m hoog en 14,7 m lang en heeft een opgegeven massa van 17,68 ton. Qua uiterlijke verschijningsvorm lijkt het voertuig op een autobus of touringcar. Het voorste deel van het voertuig (het interieur) is een leefruimte voor AI en zijn gezin (die zij tijdens hun reizen gebruiken), terwijl het achterste deel is ontworpen als laadruimte voor het vervoer van sneeuwscooters.

15. Bij beslissing van 7 september 2020 is AI door de Sundsvalls tingsrätt (rechter in eerste aanleg Sundsvall, Zweden) veroordeeld wegens een snelheidsovertreding. Niettemin is hij later vrijgesproken van de hem ten laste gelegde overtreding van hoofdstuk 9, § 6, van förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. [besluit (2004:865) betreffende rij- en rusttijden, de tachograaf enzovoort]. Deze bepaling voorziet onder meer in de oplegging van een geldboete aan bestuurders die opzettelijk of door nalatigheid gebruikmaken van een tachograaf die niet overeenkomstig artikel 23, lid 1, van verordening nr. 165/2014 is geïnspecteerd.

16. Zowel AI als de Åklagarmyndighet heeft tegen die beslissing hoger beroep ingesteld bij de Hovrätt för Nedre Norrland, die in casu de verwijzende rechter is.

17. De Åklagarmyndighet voert voor de verwijzende rechter aan dat AI verplicht is om een (naar behoren geïnspecteerde) tachograaf in zijn voertuig te hebben, omdat zijn voertuig wordt gebruikt voor het vervoer van „goederen" in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006. AI betwist deze stelling en betoogt dat hij daartoe niet verplicht is, omdat zijn voertuig niet wordt gebruikt voor commercieel goederenvervoer maar veeleer als privécamper.

18. Tegen deze achtergrond wenst de verwijzende rechter te vernemen of het feit dat het voertuig van AI hoofdzakelijk bestemd is om hem een tijdelijke leefruimte (voor privégebruik door AI) te verschaffen, betekent dat het voertuig uitgesloten behoort te worden van de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006.

19. Dienaangaande merkt hij op dat niets in de tekst van verordening nr. 561/2006 erop wijst dat het hoofddoel of het daadwerkelijke gebruik van een voertuig op enigerlei wijze rechtstreeks van invloed is op de uitlegging van artikel 2, lid 1, onder a), van die verordening, voor zover het voertuig kan worden gebruikt voor het „wegvervoer van goederen". Voorts blijkt volgens de verwijzende rechter uit overweging 6 van verordening nr. 561/2006 dat de werkingssfeer van

[6] Voertuigen van EU-voertuigcategorie N3 worden in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van richtlijn 2007/46/EG (PB 2018, L 151, blz. 1), gedefinieerd als „motorvoertuigen die in eerste instantie zijn ontworpen en gebouwd voor het vervoer van goederen, met een maximummassa van meer dan 12 ton".

deze verordening wordt bepaald op basis van „soorten van voertuigen”. Derhalve lijkt het erop dat de categorie waaronder een bepaald voertuig in het vägtrafikregister is ingeschreven beslissend kan zijn voor het antwoord op de vraag of artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 op dat voertuig van toepassing is.

20. Niettemin vraagt de verwijzende rechter zich af of het voor de toepasselijkheid van die bepaling volstaat dat het met het voertuig in kwestie ook „praktisch mogelijk is om goederen te vervoeren”. Hij zet uiteen dat indien het voor de toepasselijkheid van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 volstaat dat met een voertuig „goederen” kunnen worden vervoerd, deze bepaling moeilijk anders kan worden uitgelegd dan dat in de praktijk enkel de toegestane maximummassa van het voertuig (dat wil zeggen of deze meer dan 3,5 ton bedraagt of niet) beslissend is voor het antwoord op de vraag of een voertuig binnen de werkingssfeer van die verordening valt.

21. Nadat de verwijzende rechter heeft opgemerkt dat het begrip „goederen” niet wordt gedefinieerd in verordening nr. 561/2006, wijst hij er voorts op dat privéspullen volgens het algemene spraakgebruik zelden als „goederen” worden aangemerkt. De in artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 gebezigde uitdrukking „wegvervoer van goederen” lijkt er aldus op te wijzen dat deze verordening vooral ziet op commercieel vervoer in verband met de uitoefening van een economische activiteit. Deze uitlegging vindt steun in het doel van die verordening, dat bestaat in de harmonisatie van de voorwaarden voor concurrentie binnen de wegvervoersector alsook in de verbetering van de werkomstandigheden en de verkeersveiligheid.

22. De verwijzende rechter beklemtoont evenwel dat uit artikel 3, onder h) en i), van verordening nr. 561/2006 duidelijk naar voren komt dat bepaalde voertuigen die voor niet-commercieel vervoer worden gebruikt, binnen de werkingssfeer van deze verordening kunnen vallen. De uitdrukking „wegvervoer van goederen” moet dus ruim worden opgevat. Deze uitlegging wordt volgens hem onder meer bevestigd door de definitie van het begrip „bestuurder” in artikel 4, onder c), van verordening nr. 561/2006, waaruit kan worden afgeleid dat ook personen die het voertuig niet beroepsmatig besturen, onder deze definitie kunnen vallen.

23. In het licht van deze overwegingen heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet het in artikel 2, lid 1, onder a), van verordening [nr. 561/2006] gebezigde begrip ‚wegvervoer van goederen’ worden geacht zich mede uit te strekken tot het vervoer met een voertuig waarvan de totale massa meer dan 3,5 ton bedraagt en dat hoofdzakelijk wordt gebruikt als tijdelijke woonruimte voor privégebruik?

2) Is in dergelijke omstandigheden van belang wat het laadvermogen van het voertuig is of hoe het voertuig in het nationale wegenverkeersregister is ingeschreven?”

24. Het verzoek om een prejudiciële beslissing van 25 oktober 2021 is ingekomen bij het Hof op 5 november 2021. Alleen de Europese Commissie heeft in de onderhavige procedure schriftelijke opmerkingen ingediend. Er is geen terechtzitting gehouden.

IV. Analyse

25. Bij verordening nr. 561/2006 wordt een aantal voorschriften met betrekking tot de rijtijden, de onderbrekingen en de rusttijden vastgesteld waaraan bestuurders in het wegvervoer van goederen en personen zich moeten houden. Om de naleving van deze regels te waarborgen, voorziet verordening nr. 165/2014 in een reeks verplichtingen die verband houden met de goedkeuring, de installatie, de inspectie en het gebruik van controleapparaten, zoals tachografen, die worden gebruikt om gegevens te registreren over onder meer de activiteiten van de bestuurder en de afgelegde afstand.

26. De werkingssfeer van verordening nr. 561/2006, die identiek is aan die van verordening nr. 165/2014[7], wordt omschreven in artikel 2, lid 1, dat bepaalt dat deze verordening van toepassing is op „wegvervoer van goederen waarbij de toegestane maximummassa van de voertuigen, dat van de aanhangwagens of opleggers inbegrepen, meer dan 3,5 ton bedraagt" [artikel 2, lid 1, onder a)], en op „wegvervoer van personen door voertuigen die zijn gebouwd of permanent zijn toegerust om meer dan negen personen, de bestuurder daaronder begrepen, te kunnen vervoeren en die daartoe zijn bestemd" [artikel 2, lid 1, onder b)]. De onderhavige zaak betreft de eerste van deze twee categorieën.

27. Met zijn twee vragen, die ik samen zal analyseren, vraagt de verwijzende rechter zich in wezen af of een voertuig voor gemengd gebruik – zoals het voertuig dat aan de orde is in het onderhavige geding, dat zowel een tijdelijke leefruimte voor AI en zijn gezin heeft als een laadruimte voor het vervoer van sneeuwscooters voor recreatieve doeleinden – onder artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 valt, zodat de bestuurder van een dergelijk voertuig de voorschriften van deze verordening en van verordening nr. 165/2014 moet naleven en het voertuig overeenkomstig laatstgenoemde verordening moet zijn uitgerust met een (naar behoren geïnspecteerde) tachograaf.

28. In de volgende onderdelen zal ik toelichten waarom dit inderdaad het geval is. Om te beginnen zal ik uiteenzetten dat het feit dat met een voertuig voor gemengd gebruik roerende zaken (in casu sneeuwscooters) voor niet-commerciële doeleinden worden vervoerd, er niet aan in de weg staat dat het wordt aangemerkt als een voertuig waarmee „goederen" in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 worden vervoerd zodat het binnen de werkingssfeer van die verordening valt (A). Vervolgens zal ik verduidelijken dat, mits aan bepaalde criteria is voldaan, het feit dat een dergelijk voertuig hoofdzakelijk wordt gebruikt als woonruimte voor de inzittenden, niet belet dat het voertuig in kwestie onder die bepaling en binnen de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006 valt (B).

A. Kan een voertuig waarmee goederen voor niet-commerciële doeleinden worden vervoerd, binnen de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006 vallen?

29. Een bepaalde situatie valt slechts binnen de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006 indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet het voertuig in kwestie onder artikel 2, lid 1, onder a), of onder artikel 2, lid 1, onder b), van deze verordening vallen (positieve voorwaarde). Ten tweede mag het niet onder een van de in artikel 3 van die

[7] Zie punt 2 hierboven. Zoals ik in voetnoot 5 hierboven heb opgemerkt, blijkt uit artikel 3, lid 1, van verordening nr. 165/2014 dat de werkingssfeer van deze verordening identiek is aan die van verordening nr. 561/2006.

verordening genoemde uitzonderingen vallen (negatieve voorwaarde).[8] In laatstgenoemde bepaling worden vervoersactiviteiten („vervoer") opgesomd die weliswaar anders onder artikel 2, lid 1, onder a) of b), van verordening nr. 561/2006 zouden vallen, maar die uitdrukkelijk uitgesloten zijn van de werkingssfeer van de in deze verordening en in verordening nr. 165/2014 neergelegde voorschriften, omdat zij worden verricht met voertuigen die een aantal specifieke, permanente kenmerken hebben[9] en/of uitsluitend bestemd zijn voor gebruik[10] dat niet kan worden geacht de met voornoemde verordeningen nagestreefde doelstellingen in gevaar te brengen.[11]

30. Tussen partijen in het hoofdgeding is niet in geschil dat AI sneeuwscooters vervoert voor recreatieve doeleinden. Zij zijn het daarentegen oneens over het antwoord op de vraag of het feit dat deze goederen voor niet-commerciële doeleinden worden vervoerd, eraan in de weg staat dat de vervoersactiviteit van AI voldoet aan de positieve voorwaarde die ik in het vorige punt heb benoemd. In dit verband wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of het begrip „wegvervoer van goederen" in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat het enkel betrekking heeft op roerende zaken of zaken die voor commerciële doeleinden worden vervoerd. In dat geval zou deze bepaling niet van toepassing zijn op de vervoersactiviteit van AI, omdat deze gelet op het niet-commerciële karakter ervan uitgesloten zou zijn van de werkingssfeer van die verordening.

31. Een dergelijke uitlegging van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 is mijns inziens onjuist. Deze bepaling ziet immers kennelijk niet alleen op goederenvervoer voor commerciële doeleinden, maar is mogelijkerwijs ook van toepassing op het vervoer van roerende zaken of zaken die uitsluitend bestemd zijn voor particuliere, niet-commerciële doeleinden (in casu louter in het kader van de hobby van AI).

32. Ik kom tot deze slotsom om meerdere redenen.

33. Ten eerste blijkt uit de bewoordingen van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 dat daarin nergens wordt vermeld dat vervoersactiviteiten slechts onder deze bepaling vallen als zij een beroepsmatig of commercieel karakter hebben.

34. Ten tweede kan een dergelijk vereiste niet worden afgeleid uit de in die bepaling gebezigde term „goederen". Het is juist dat verordening nr. 561/2006 geen definitie van dit begrip bevat[12] en dat, indien werd geprobeerd om de betekenis en de draagwijdte ervan – overeenkomstig vaste

8 Ik merk op dat de lidstaten krachtens artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006 voor hun eigen grondgebied aanvullende uitzonderingen mogen toestaan op de in deze verordening neergelegde algemene voorschriften met betrekking tot bemanning, rijtijden, onderbrekingen en rusttijden (te weten de voorschriften van de artikelen 5-9). Deze uitzonderingen zijn van toepassing op het vervoer met bepaalde (andere dan de in artikel 3 genoemde) voertuigen.

9 Bijvoorbeeld speciaal voor bepaalde doeleinden gebruikte of uitgeruste voertuigen, zoals bedoeld in artikel 3, onder e) en f).

10 Bijvoorbeeld voertuigen die worden gebruikt voor geregelde diensten van personenvervoer over een traject van niet meer dan 50 km [artikel 3, onder a)] of voertuigen die worden gebruikt in noodsituaties of voor reddingsoperaties [artikel 3, onder d)].

11 Zie voor de combinatie van beide elementen (permanente kenmerken en gebruik) artikel 3, onder h), van verordening nr. 561/2006, dat van toepassing is op voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel goederenvervoer *en* waarvan de toegestane maximummassa niet meer dan 7,5 ton bedraagt.

12 Met name merk ik op dat in artikel 4 van verordening nr. 561/2006 geen definitie van het begrip „goederen" is opgenomen.

rechtspraak van het Hof[13] – te achterhalen aan de hand van de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis van dat begrip, „goederen" zouden kunnen worden opgevat als zaken die worden gemaakt of vervaardigd om te worden verkocht (als onderdeel van handelstransacties).[14]

35. Deze vaststelling moet echter worden afgewogen tegen het feit dat de lidstaten krachtens artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006 (facultatieve) uitzonderingen kunnen toestaan voor het vervoer van „materiaal, apparatuur of machines die de bestuurder beroepshalve gebruikt" [artikel 13, lid 1, onder d), tweede streepje] of van „circus- of kermismateriaal" [artikel 13, lid 1, onder j)]. Dergelijke vervoersactiviteiten, waarbij zaken in het kader van een professionele activiteit worden vervoerd, maar *niet* bestemd zijn om te worden verkocht, vallen bijgevolg onder artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006, tenzij zij op grond van de nationale wetgeving van de lidstaten uitdrukkelijk zijn uitgesloten. Volgens mij is het dan ook duidelijk dat de in die bepaling gehanteerde term „goederen" niet beperkt is tot zaken die bestemd zijn om te worden verkocht.

36. Deze term lijkt mij evenmin beperkt te zijn tot zaken die verband houden met een handelstransactie. Verordening nr. 561/2006 gebruikt immers in ten minste twee gevallen de term „goederen" zonder enig verband met een handelstransactie (maar juist met de vermelding „niet-commercieel vervoer").[15]

37. Voorts merk ik op dat het begrip „goederen" in een andere verordening op het gebied van het wegvervoer – te weten verordening (EU) 2018/858 – wordt gedefinieerd[16] als „in hoofdzaak *alle* roerende zaken"[17]. Bovendien heeft het Hof in zijn rechtspraak[18] in het algemeen een ruime betekenis toegekend aan het begrip „goederen", met name bij de uitlegging van de bepalingen van het VWEU over het vrije verkeer van goederen.[19] In deze context heeft het Hof duidelijk vastgesteld dat het *niet ter zake doet* of goederen worden vervoerd met het oog op de verkoop ervan dan wel of de vervoerde goederen bestemd zijn voor persoonlijk gebruik of verbruik.[20]

38. Ten derde ben ik van mening dat een contextuele uitlegging van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 – gelezen in het licht van artikel 3 en met name van artikel 3, onder h), van deze verordening, dat in wezen bepaalt dat de verordening niet van toepassing is op niet-commercieel goederenvervoer met voertuigen waarvan de toegestane maximummassa niet meer dan 7,5 ton bedraagt – bevestigt dat de werkingssfeer ervan niet beperkt is tot goederenvervoer van commerciële aard.

13 Zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

14 Zie de definitie van het Engelse begrip „goods" (goederen) in het Collins-woordenboek (https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/goods). Vervolgens merk ik op dat het Cambridge-woordenboek blijkt te hebben gekozen voor een bredere definitie, die zich niet alleen uitstrekt tot „te koop aangeboden zaken", maar ook tot „bezittingen" (https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/goods).

15 Zie letterlijk artikel 3, onder h) en i), van verordening nr. 561/2006.

16 In punt 1.3 van de inleiding van bijlage I bij die verordening, met als opschrift „Algemene definities, criteria voor de indeling in voertuigcategorieën, voertuigtypen en carrosserietypen".

17 Cursivering van mij.

18 Zie arrest van 8 juni 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 Zie bijvoorbeeld arrest van 10 december 1968, Commissie/Italië (7/68, EU:C:1968:51).

20 Zie in die zin arrest van 23 januari 2018, Buhagiar e.a. (C-267/16, EU:C:2018:26, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dat arrest heeft het Hof gepreciseerd dat onder „goederen" in de zin van de bepalingen van het VWEU weliswaar wordt verstaan „in geld waardeerbare en als zodanig verhandel*bare* producten" (cursivering van mij), maar dat het niet vereist is dat zij voor commerciële doeleinden worden gebruikt en zelfs niet dat zij voor dat gebruik bestemd zijn.

39. Een voertuig moet namelijk aan twee cumulatieve voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor de in artikel 3, onder h), van verordening nr. 561/2006 neergelegde uitzondering. Ten eerste moet het voertuig worden gebruikt voor niet-commercieel goederenvervoer [21] en ten tweede mag de toegestane maximummassa ten hoogste 7,5 ton bedragen. Het bestaan van dit tweede vereiste kan ontegensprekelijk slechts één zaak betekenen: artikel 2, lid 1, onder a), van die verordening kan daadwerkelijk van toepassing zijn op het vervoer van goederen voor niet-commercieel gebruik, te weten wanneer de maximummassa van het voertuig in kwestie die toegestane maximummassa overschrijdt. [22]

40. Ik wijs erop dat – zoals de verwijzende rechter zelf heeft opgemerkt – vervoersactiviteiten met voertuigen die voor *niet-commercieel* goederenvervoer worden gebruikt, ook in aanmerking kunnen komen voor een andere uitsluitingsgrond, te weten die van artikel 3, onder i), van verordening nr. 561/2006, die geldt voor „commerciële voertuigen die krachtens de wetgeving van de lidstaat waar ermee wordt gereden een historisch statuut hebben, en die voor niet-commercieel vervoer van personen of goederen worden gebruikt". [23] Ook hier zijn de grenzen van deze uitsluiting duidelijk. De Uniewetgever blijkt ook in dit geval het feit dat met het voertuig goederen worden vervoerd voor niet-commerciële doeleinden, onvoldoende te hebben geacht voor de uitsluiting van dit vervoer van de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006 en blijkt dus tot uitgangspunt te hebben genomen dat artikel 2, lid 1, onder a), van deze verordening van toepassing kan zijn op niet-commercieel goederenvervoer.

41. In het geheel genomen getuigt het feit dat artikel 3 van verordening nr. 561/2006 niet slechts één maar twee nauw omschreven uitsluitingsgronden bevat met betrekking tot specifieke gevallen waarin „goederen" worden vervoerd voor niet-commerciële doeleinden, er mijns inziens van dat dergelijk vervoer niet volledig van de werkingssfeer van die verordening is uitgesloten.

42. Elke andere uitlegging zou volgens mij contra legem zijn. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof dat artikel 3 van verordening nr. 561/2006 niet aldus kan worden uitgelegd dat de gevolgen ervan verder gaan dan wat noodzakelijk is voor de bescherming van de belangen die deze verordening beoogt te waarborgen, en dat de draagwijdte van de in die bepaling vermelde uitsluitingsgronden moet worden bepaald in het licht van de doelstellingen van die verordening. [24] Mocht het in de bedoeling van de Uniewetgever hebben gelegen een algemene uitsluitingsgrond in het leven te roepen voor alle voertuigen waarmee goederen van niet-commerciële aard worden vervoerd, dan zouden de in artikel 3, onder h) en i), van verordening nr. 561/2006 neergelegde uitzonderingen niet zijn beperkt tot specifieke categorieën van vervoerde goederen, maar zou daarin slechts zijn verwezen naar het vervoer van goederen voor niet-commerciële doeleinden. [25]

[21] In de laatste geconsolideerde versie van verordening nr. 561/2006 [zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2020/1054 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 (PB 2020, L 249, blz. 1)] wordt „niet-commercieel vervoer" in artikel 4, onder r), gedefinieerd als „elk ander vervoer over de weg dan vervoer voor rekening van derden of voor eigen rekening, waarvoor geen directe of indirecte vergoeding wordt ontvangen en dat geen directe of indirecte inkomsten genereert voor de bestuurder van het voertuig of voor anderen en geen verband houdt met een beroeps- of handelsactiviteit".

[22] Uiteraard tenzij een andere in artikel 3 van verordening nr. 561/2006 genoemde uitsluitingsgrond – zoals artikel 3, onder i) – of een van de in artikel 13, lid 1, van die verordening neergelegde uitzonderingen van toepassing is op de betreffende situatie.

[23] Cursivering van mij.

[24] Zie in die zin arrest van 9 september 2021, Ministère public (Extraterritoriale sancties) (C-906/19, EU:C:2021:715, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[25] Zie naar analogie arrest van 28 juli 2011, Seeger (C-554/09, EU:C:2011:523, punt 30), met betrekking tot de uitlegging van het begrip „materiaal" in de zin van artikel 13, lid 1, onder d), tweede streepje, van verordening nr. 561/2006 (dat sindsdien is gewijzigd).

43. Hieruit volgt mijns inziens dat artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 in beginsel [26] van toepassing is op goederenvervoer, ongeacht of dit vervoer commercieel of niet-commercieel is. Wanneer de goederen echter voor niet-commerciële doeleinden worden vervoerd, vallen enkel voertuigen met een toegestane maximummassa van meer dan 7,5 ton onder die bepaling, gelet op de uitsluiting van voertuigen met een kleinere toegestane maximummassa op grond van artikel 3, onder h), van die verordening.

44. Deze uitlegging van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 vindt steun in de doelstellingen die met deze verordening worden nagestreefd.

45. In zoverre breng ik in herinnering dat met verordening nr. 561/2006 drie doelstellingen worden nagestreefd: harmonisatie van de voorwaarden voor concurrentie met betrekking tot de wegvervoersector, verbetering van de sociale omstandigheden voor werknemers op wie deze verordening van toepassing is, en verbetering van de *algemene* verkeersveiligheid (voor alle voertuigen). [27] Het Hof heeft eerder bevestigd dat het vervoer van goederen voor niet-commerciële doeleinden de mededinging in de wegvervoersector niet ongunstig beïnvloedt en evenmin in de weg staat aan de verwezenlijking van de doelstelling om de arbeidsomstandigheden in die sector te verbeteren. [28] Ik ben het echter met de Commissie eens dat de Uniewetgever kennelijk van mening is dat dergelijke vervoersactiviteiten wel degelijk een risico voor de verkeersveiligheid kunnen opleveren, met name wanneer de toegestane maximummassa van de betrokken voertuigen meer dan 7,5 ton bedraagt (of, zoals het geval is bij AI, wanneer het voertuig feitelijk meer dan 17 ton weegt). Het Europees Parlement heeft bij zijn eerste lezing [29] van het ontwerpvoorstel van de Commissie voor de vaststelling van verordening nr. 561/2006 [30] namelijk benadrukt dat het aspect van de (verkeers)veiligheid zijns inziens niet beperkt kon blijven tot de commerciële sector en ook van toepassing moest zijn op niet-commercieel goederenvervoer.

46. Tevens verdient het vermelding dat het Hof in een groot aantal arresten over de uitlegging van de uitsluitingsgronden en uitzonderingen waarin verordening nr. 561/2006 voorziet, de nadruk heeft gelegd op het belang dat toekomt aan de doelstelling om de verkeersveiligheid in het algemeen te verbeteren. [31]

[26] Nogmaals: tenzij de vervoersactiviteit in aanmerking komt voor een van de in artikel 3 of artikel 13, lid 1, van verordening nr. 561/2006 vermelde uitsluitingsgronden respectievelijk uitzonderingen.

[27] Zie overweging 17 en artikel 1 van verordening nr. 561/2006. Zie ook arrest van 9 september 2021, Ministère public (Extraterritoriale sancties) (C-906/19, EU:C:2021:715, punt 29). Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:188, voetnoot 7) heb opgemerkt, houden deze drie doelstellingen tot op zekere hoogte verband met elkaar. Door ervoor te zorgen dat rijtijden en rusttijden worden afgewisseld, beschermen de bepalingen van verordening nr. 561/2006 de bestuurders en de bemanning van voertuigen in het wegvervoer tegen de nadelige gevolgen van overdreven lange en slecht verdeelde rijtijden. Daar algemeen wordt erkend dat vermoeidheid en gebrek aan rust van bestuurders van die voertuigen verkeersongevallen kunnen veroorzaken, beschermen die bepalingen tegelijkertijd de verkeersveiligheid. Aangezien beroepspraktijken die gebaseerd zijn op uitbuiting van die bestuurders en die bemanning de mededinging in de vervoerssector vervalsen, zorgen die bepalingen ten slotte voor een gelijk speelveld ter zake.

[28] Zie arrest van 3 oktober 2013, Lundberg (C-317/12, EU:C:2013:631, punten 35 en 36).

[29] Zie de motivering van amendement 22 van de „Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer [COM(2001) 573 – C5-0485/2001-2001/0241(COD)]" (beschikbaar op: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2002-0388_NL.html?redirect#_section2).

[30] Zie het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer [COM(2001) 573 def.].

[31] Zie bijvoorbeeld arresten van 9 september 2021, Ministère public (Extraterritoriale sancties) (C-906/19, EU:C:2021:715, punt 38), met betrekking tot de uitlegging van artikel 3, onder a), van verordening nr. 561/2006, en 13 maart 2014, A. Karuse (C-222/12, EU:C:2014:142, punten 40-42), met betrekking tot de uitlegging van artikel 13, lid 1, onder h), van die verordening. Ik wijs erop dat het Hof in punt 42 van laatstgenoemd arrest specifiek heeft opgemerkt dat de draagwijdte van artikel 13, lid 1, onder h), moet worden „bepaald tegen de achtergrond van de doelstellingen van [verordening nr. 561/2006], *daaronder begrepen die van de verkeersveiligheid*" (cursivering van mij).

47. Ik ben van mening dat het door de Uniewetgever met de vaststelling van verordening nr. 561/2006 nagestreefde doel van verbetering van de verkeersveiligheid in gevaar zou komen indien alle vervoersactiviteiten waarbij goederen voor niet-commerciële doeleinden worden vervoerd, werden uitgesloten van de werkingssfeer van die verordening.[32] Mijns inziens is het niet van belang dat dit soort vervoer minder vaak plaatsvindt dan het vervoer in het kader van commerciële activiteiten.[33] Het is bijvoorbeeld zeer goed mogelijk dat AI op een ochtend wakker wordt en besluit om met zijn voertuig van meer dan 17 ton 20 uur achtereen te rijden zonder te pauzeren, wat aanzienlijke negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de algemene verkeersveiligheid (niet het minst wegens het gewicht van een dergelijk voertuig).

48. Dit zijn volgens mij de situaties die de Uniewetgever voor ogen stonden toen hij ervoor koos om de in artikel 3, onder h), van verordening nr. 561/2006 neergelegde uitsluitingsgrond te beperken tot „niet-commercieel goederenvervoer" met voertuigen waarvan de toegestane maximummassa niet meer dan 7,5 ton bedraagt.[34] Ik ben het dan ook met de Commissie eens dat het met de verwezenlijking van voormelde doelstelling onverenigbaar zou zijn om dergelijke vervoersactiviteiten systematisch uit te sluiten van de werkingssfeer van die verordening.

49. Voorts ben ik niet van mening dat de tegenovergestelde uitlegging steun vindt in het arrest van het Hof in de zaak Lundberg (hierna: „arrest Lundberg").[35] Op het eerste gezicht vertoont het in die zaak bij de nationale rechter aanhangige geding gelijkenis met het hoofdgeding. Net zoals AI was Daniel Lundberg immers de eigenaar en bestuurder van een voertuig dat hij gebruikte voor het vervoer van een ander motorvoertuig, in zijn geval een rallyauto (in een aan eerstgenoemd voertuig gekoppelde aanhangwagen). Hij was een amateurrallyrijder die in zijn vrije tijd aan autorally's deelnam. Anders dan het geval was bij het voertuig van AI (dat meer dan 17 ton weegt), bedroeg het totaalgewicht van de voertuigcombinatie van Lundberg evenwel *niet* meer dan 7,5 ton.

50. Mijns inziens is het Hof op basis van dat specifieke gegeven – en niet op basis van het enkele feit dat Lundberg zijn rallyauto voor niet-beroepsmatige en niet-commerciële doeleinden vervoerde – tot de slotsom gekomen dat die vervoersactiviteit volledig binnen de reikwijdte van de uitsluitingsgrond van artikel 3, onder h), van verordening nr. 561/2006 viel en dus uitgesloten was van de werkingssfeer van dit instrument.[36] Opgemerkt dient tevens te worden dat het Hof in die zaak niet was verzocht om uitlegging van de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006, doch enkel van de reikwijdte van de in artikel 3, onder h), van deze verordening neergelegde uitsluitingsgrond.

[32] Bovendien zou aan de in artikel 3, onder h) en i), van verordening nr. 561/2006 neergelegde uitsluitingsgronden de facto een draagwijdte worden toegekend die veel ruimer is dan uit de duidelijke bewoordingen ervan voortvloeit.

[33] AI is brengt met zijn vrachtwagen en twee sneeuwscooters waarschijnlijk minder tijd op de weg door dan een professionele vervoerder van voor de verkoop bestemde handelsgoederen die om de andere dag van de week van Stockholm (Zweden) naar Göteborg (Zweden) rijdt.

[34] Onder de voordien geldende regeling waren „voertuigen die worden gebruikt voor niet-commercieel goederenvervoer voor privédoeleinden" *in hun geheel* uitgesloten van de werkingssfeer van de betreffende verordening [zie artikel 4, punt 12, van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB 1985, L 370, blz. 1)]. De Uniewetgever heeft deze uitsluiting evenwel uitdrukkelijk gewijzigd bij de vaststelling van verordening nr. 561/2006 en als aanvullende eis opgenomen dat de toegestane maximummassa van het voertuig niet meer dan 7,5 ton bedraagt.

[35] Arrest van 3 oktober 2013 (C-317/12, EU:C:2013:631).

[36] Het Hof heeft namelijk, alvorens in punt 32 van dat arrest vast te stellen dat met artikel 3, onder h), van verordening nr. 561/2006 wordt beoogd „het vervoer van goederen door particulieren buiten elke beroeps- of handelsactiviteit om, buiten de werkingssfeer van deze verordening te laten", benadrukt dat die bepaling uitsluitend van toepassing is op voertuigen waarvan de toegestane maximummassa niet meer dan 7,5 ton bedraagt.

51. Volgens mij moet dus de verleiding worden weerstaan om de juridische oplossing waarvoor het Hof heeft gekozen in het arrest Lundberg, toe te passen op de feiten in het hoofdgeding op de *enkele* grond dat ook in casu AI goederen vervoert voor zijn eigen recreatieve doeleinden.[37] In zoverre herinner ik eraan dat tussen partijen in het hoofdgeding niet in geschil is dat de toegestane maximummassa van het voertuig van AI meer dan 7,5 ton bedraagt, zodat dit voertuig niet onder de uitsluitingsgrond valt die is neergelegd in artikel 3, onder h), van verordening nr. 561/2006.

52. Gelet op het voorgaande is het mij duidelijk dat artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 niet beperkt is tot commercieel goederenvervoer. De definitie in deze bepaling strekt zich mede uit tot – en de regels van die verordening en van verordening nr. 165/2014 zijn bijgevolg van toepassing op – vervoersactiviteiten die worden verricht door voertuigen waarmee goederen worden vervoerd voor particuliere, niet-commerciële doeleinden, bijvoorbeeld in verband met een hobby, tenzij dat vervoer onder de uitdrukkelijke uitsluitingsgrond valt die is neergelegd in artikel 3, onder h), van verordening nr. 561/2006 (of onder enige andere uitsluitingsgrond of uitzondering van deze verordening).

B. Geval van voertuigen voor gemengd gebruik, waarmee goederen worden vervoerd, maar die ook als tijdelijke leefruimte voor de inzittenden dienen

53. We hebben vastgesteld dat het feit dat met het voertuig van AI goederen (in casu sneeuwscooters) worden vervoerd voor niet-commerciële doeleinden, er in de omstandigheden van het hoofdgeding niet aan in de weg staat dat dit voertuig wordt aangemerkt als een voertuig waarmee „goederen" in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 worden vervoerd. Thans zal ik onderzoeken of het feit dat het hier gaat om een voertuig voor gemengd gebruik – dat door AI en zijn gezin niet alleen wordt gebruikt om goederen te vervoeren, maar ook om de inzittenden ervan een tijdelijk onderkomen te bieden – met zich meebrengt dat dit voertuig uitgesloten is van de werkingssfeer van die verordening. Ik zal uiteenzetten dat dit niet het geval is.

54. Zoals ik in punt 26 hierboven in herinnering heb gebracht, is verordening nr. 561/2006 van toepassing op ten eerste „wegvervoer van goederen waarbij de toegestane maximummassa van de voertuigen, dat van de aanhangwagens of opleggers inbegrepen, meer dan 3,5 ton bedraagt" [artikel 2, lid 1, onder a)], en ten tweede „wegvervoer van personen door voertuigen die zijn gebouwd of permanent zijn toegerust om meer dan negen personen, de bestuurder daaronder begrepen, te kunnen vervoeren en die daartoe zijn bestemd" [artikel 2, lid 1, onder b)]. Uit artikel 2, lid 1, van verordening nr. 561/2006 vloeit logischerwijs voort dat deze verordening *niet* van toepassing is op ten eerste wegvervoer van goederen met voertuigen waarvan de toegestane maximummassa *niet* meer dan 3,5 ton bedraagt, en ten tweede wegvervoer van personen met voertuigen die zijn gebouwd of permanent zijn toegerust om *niet meer dan* negen personen te kunnen vervoeren (daaronder begrepen de bestuurder).

[37] Tevens moet er mijns inziens voor worden gewaakt om bepaalde vaststellingen van het Hof in het arrest Lundberg uit hun verband te rukken. Ter illustratie: het Hof heeft (in punt 28 van dat arrest) weliswaar opgemerkt dat de bepalingen van verordening nr. 561/2006 *in wezen* van toepassing zijn op beroepsbestuurders en niet op particuliere bestuurders, maar het heeft *niet* verklaard dat die bepalingen *uitsluitend* van toepassing zijn op beroepsbestuurders. Bovendien wordt het betreffende punt onmiddellijk voorafgegaan door een zin waarin eraan wordt herinnerd dat het begrip „bestuurder" in artikel 4, onder c), van die verordening wordt gedefinieerd als „*iedere* persoon die het voertuig bestuurt, zelfs gedurende een korte periode" (cursivering van mij), waaruit – zoals de verwijzende rechter zelf opmerkt – blijkt dat verordening nr. 561/2006 niet uitsluitend van toepassing is op beroepsbestuurders.

55. Voor de verwijzende rechter betoogt AI in wezen dat behalve deze twee categorieën „vervoer" en die welke onder een van de uitdrukkelijk in verordening nr. 561/2006 neergelegde uitsluitingsgronden en uitzonderingen [zoals artikel 3, onder h)] vallen, ook andere vervoersactiviteiten zich aan de regels van deze verordening kunnen onttrekken. Dit geldt volgens AI voor vervoer met voertuigen die *voornamelijk* zijn gebouwd of permanent zijn toegerust om de inzittenden *een leefruimte* te bieden, en niet enkel om goederen te vervoeren. AI betoogt dat dergelijke vervoersactiviteiten niet onder artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 vallen. Hij is van mening dat zijn voertuig moet worden uitgesloten van de werkingssfeer van deze verordening (ook al wordt het gebruikt om goederen te vervoeren en bedraagt de toegestane maximummassa ervan meer dan 7,5 ton), omdat het *voornamelijk* wordt gebruikt als tijdelijke leefruimte voor hem en zijn gezin.

56. De Commissie is op haar beurt van mening dat niets in verordening nr. 561/2006 erop wijst dat het feit dat een voertuig niet alleen wordt gebruikt voor goederenvervoer maar *voornamelijk* wordt benut als tijdelijke leefruimte, niet met zich meebrengt dat dit voertuig niet kan worden geacht „goederen" in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), van die verordening te vervoeren.

57. In dit verband wijs ik er in de eerste plaats op dat artikel 2, lid 1, onder b), van verordening nr. 561/2006 specifiek vereist dat wordt beoordeeld op welke wijze het voertuig is gebouwd of permanent is toegerust (voordat kan worden vastgesteld dat het voertuig personen vervoert als bedoeld in die bepaling), maar dat dit niet geldt voor artikel 2, lid 1, onder a), van die verordening.

58. Uit de definitie van „motorrijtuig" in het eerste streepje van artikel 4, onder b), van verordening nr. 561/2006 blijkt echter dat de voorschriften van deze verordening van toepassing zijn op „ieder voertuig, *gewoonlijk* gebruikt voor het vervoer van […] goederen, dat zich op eigen kracht over de weg beweegt", wanneer een dergelijk voertuig wordt gebruikt voor vervoersactiviteiten die binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, onder a), van die verordening vallen. [38] Daarnaast blijkt uit artikel 4, onder a), van verordening nr. 561/2006 dat het voertuig niet „in beladen toestand" hoeft te zijn.

59. Hieruit volgt mijns inziens dat het voertuig op het relevante tijdstip niet *daadwerkelijk* goederen hoeft te vervoeren opdat een vervoersactiviteit onder artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 valt en aan de voorschriften van deze verordening onderworpen is. Anders dan AI voor de verwijzende rechter aanvoert, is evenmin vereist dat een dergelijk voertuig *voornamelijk* wordt gebruikt voor het vervoer van goederen. Het is immers voldoende dat het voertuig „*gewoonlijk* [wordt] gebruikt voor het vervoer van […] goederen". [39] Ik leid hieruit af dat het voertuig permanente (en niet slechts tijdelijke) kenmerken moet hebben die erop wijzen dat het „gewoonlijk [wordt] gebruikt voor het vervoer van […] goederen". Deze elementen moeten mijns inziens worden beoordeeld in het licht van de wijze waarop het voertuig is gebouwd of permanent is toegerust, naar analogie van het vereiste van artikel 2, lid 1, onder b), van verordening nr. 561/2006. [40]

60. In de tweede plaats komt het mij voor dat het onderscheid dat in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 561/2006 wordt gemaakt tussen „vervoer van goederen" [artikel 2, lid 1, onder a)] en „vervoer van personen" [artikel 2, lid 1, onder b)] – althans tot op zekere hoogte – het onderscheid weerspiegelt dat wordt gemaakt in andere instrumenten van de Europese Unie op het gebied van het wegvervoer, en met name in verordening 2018/858 (waarin de

38 Cursivering van mij.

39 Cursivering van mij.

40 Zie punt 57 hierboven.

bestuursrechtelijke bepalingen en technische voorschriften worden vastgesteld voor de typegoedkeuring en het in de handel brengen van alle nieuwe voertuigen).[41] Volgens artikel 4 van deze verordening vallen motorvoertuigen die „in eerste instantie zijn ontworpen en gebouwd voor het vervoer van *passagiers en hun bagage*"[42] onder één categorie (categorie M), terwijl motorvoertuigen die „in eerste instantie zijn ontworpen en gebouwd voor het vervoer van *goederen*"[43] onder een andere, afzonderlijke categorie (categorie N) vallen.

61. „Kampeerwagens" worden in punt 5.1 van deel A van bijlage I bij verordening 2018/858[44] gedefinieerd als voertuigen van categorie M die voorzien zijn van *een woongedeelte* met *ten minste* de volgende uitrusting: a) tafel en stoelen; b) slaapgelegenheid, eventueel door de stoelen om te vormen; c) kookvoorzieningen; d) opbergmogelijkheden. Uit het feit dat kampeerwagens onder categorie M van verordening 2018/858 vallen, volgt dat zij in de context van deze verordening moeten worden beschouwd als voertuigen die „in eerste instantie zijn ontworpen en gebouwd voor het vervoer van passagiers en hun bagage", en niet voor het vervoer van goederen. De aanwezigheid van opbergmogelijkheden belet niet dat kampeerwagens onder die categorie vallen, zolang die opbergmogelijkheden maar in het woongedeelte *geïntegreerd* zijn en daarin vast zijn bevestigd.[45]

62. Gelet op deze vaststellingen kan geredelijk worden aangenomen dat kampeerwagens die de in punt 61 hierboven genoemde kenmerken hebben, voor de toepassing van verordening nr. 561/2006 in beginsel – net zoals voor de toepassing van verordening 2018/858 – moeten worden geacht te worden gebruikt voor het vervoer van personen en niet van goederen, zodat zij binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen wanneer zij voldoen aan de criteria van artikel 2, lid 1, onder b), van die verordening (dat wil zeggen wanneer zij zijn gebouwd of permanent zijn toegerust om meer dan negen personen, de bestuurder daaronder begrepen, te kunnen vervoeren en daartoe zijn bestemd).

63. Na deze verduidelijking wil ik erop wijzen dat het in het hoofdgeding om een specifiek soort voertuig gaat: het lijkt uiterlijk op een autobus of touringcar en is een voertuig voor gemengd gebruik, aangezien het *zowel* een woongedeelte *als* een laadruimte heeft en de laadruimte zo groot is dat AI er ten minste twee sneeuwscooters in kan plaatsen.

64. Uit het procesdossier en de informatie die de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft verstrekt, leid ik af dat de laadruimte van het voertuig van AI niet geïntegreerd is in de leefruimte, maar daarvan gescheiden is.[46] Bovendien lijkt deze ruimte niet te zijn ontworpen om er enkel de bagage van de passagiers van het voertuig in op te slaan (in tegenstelling tot het bagagecompartiment van een autobus of een touringcar, of de dakkoffer van

[41] Uiteraard moet de uitlegging van verschillende verordeningen in beginsel autonoom worden beoordeeld. Het is mij echter duidelijk dat de Uniewetgever de bedoeling had om voertuigen in verordening nr. 561/2006 en verordening 2018/858 op soortgelijke wijze in te delen (dat wil zeggen in voertuigen die ofwel goederen ofwel passagiers vervoeren).

[42] Cursivering van mij.

[43] Cursivering van mij.

[44] Bijlage I draagt het opschrift „Algemene definities, criteria voor de indeling in voertuigcategorieën, voertuigtypen en carrosserietypen". Deel A van deze bijlage is voorzien van het opschrift „Criteria voor de indeling in voertuigcategorieën". Punt 5 van deel A beschrijft de criteria voor „voertuigen voor speciale doeleinden", zoals kampeerwagens.

[45] De minimale uitrusting (waaronder opbergmogelijkheden) van een kampeerwagen moet volgens punt 5.1 van deel A van bijlage I bij verordening 2018/858 immers „vast *in het woongedeelte* bevestigd zijn" (hoewel de tafel zodanig mag zijn ontworpen dat zij gemakkelijk kan worden verwijderd). Cursivering van mij.

[46] Zie punt 14 hierboven. Op basis van de informatie in het procesdossier lijkt het voertuig van AI uit twee afzonderlijke delen te bestaan. Het voorste deel van het voertuig (het interieur) is een leefruimte voor AI en zijn gezin (die zij tijdens hun reizen gebruiken), terwijl het achterste deel is ontworpen als laadruimte, waarin AI sneeuwscooters voor hem en zijn gezin vervoert. Hoe dan ook valt voor mij moeilijk in te zien hoe de twee sneeuwscooters (gezien hun grootte) zouden kunnen worden geïntegreerd in het woongedeelte van het voertuig van AI.

een kampeerwagen). Ten slotte komt het mij voor dat die laadruimte een permanent kenmerk van het voertuig van AI is. Anders dan een fietsendrager of een dakkoffer kan zij niet gemakkelijk worden verwijderd.

65. Moet er ook in een dergelijke situatie nog altijd van worden uitgegaan dat het voertuig passagiers en hun bagage vervoert? Ik denk het niet.[47] Moet het voertuig in dat geval worden beschouwd als een voertuig waarmee „gewoonlijk" goederen worden vervoerd, zodat het binnen de reikwijdte van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 valt? Mijns inziens wel.

66. Ik ben namelijk van mening dat een voertuig voor gemengd gebruik zoals het voertuig van AI, dat zowel een woongedeelte als een laadruimte heeft, voor de toepassing van verordening nr. 561/2006 moet worden beschouwd als een voertuig waarmee „gewoonlijk" goederen worden vervoerd en dat binnen de werkingssfeer van die verordening valt, ongeacht of het voldoet aan de vereisten om te worden aangemerkt als een kampeerwagen in de zin van verordening 2018/858, voor zover de laadruimte van het voertuig in kwestie ten eerste gescheiden of anderszins fysiek te onderscheiden is van de leefruimte (en daarin dus niet geïntegreerd is), ten tweede redelijkerwijs niet blijkt te zijn ontworpen om enkel de bagage van de inzittenden van het voertuig op te slaan, en ten derde een permanent kenmerk van het voertuig is in die zin dat het voertuig is gebouwd of permanent is toegerust om een dergelijke ruimte te omvatten.

67. Deze drieledige toetsing, die de nationale rechter in elk concreet geval moet verrichten, lijkt mij in de overgrote meerderheid van de gevallen wenselijke resultaten op te leveren.

68. In de eerste plaats waarborgt deze toetsing – aan de ene kant van het spectrum – dat de beroepsbestuurder van een vrachtwagen die de cabine van het voertuig zodanig heeft toegerust dat deze een permanente leef- en slaapruimte biedt, onderworpen blijft aan de voorschriften van verordening nr. 561/2006 (omdat de leefruimte niet aan alle in verordening 2018/858 neergelegde voorwaarden voor een kwalificatie als „kampeerwagen" voldoet, of omdat de laadruimte hoe dan ook nog steeds aan de drie hierboven beschreven vereisten voldoet).

69. Aan de andere kant van het spectrum leidt dit eveneens tot de slotsom dat een kampeerwagen *niet* zal worden beschouwd als een voertuig waarmee „goederen" worden vervoerd in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 506/2006, louter omdat de kasten in het woongedeelte ervan zijn gevuld met borden, kopjes en ander keukengerei of voorwerpen die men gewoonlijk in een „woning" verwacht aan te treffen, of omdat een dergelijk voertuig een kofferbak of bergruimte heeft die kennelijk is ontworpen om enkel de bagage van passagiers te vervoeren, of er een verwijderbare fietsendrager of dakkoffer aan is bevestigd.

70. In de tweede plaats biedt de in punt 66 hierboven beschreven toetsing ook in complexere, minder duidelijke situaties een passende oplossing (of leidt hij op zijn minst niet tot absurde uitkomsten). Ter illustratie van dit punt geef ik drie (hypothetische) voorbeelden.

71. Eerste voorbeeld: een amateursurfer met een bestelwagen van meer dan 7,5 ton, waarmee 50 surfplanken kunnen worden vervoerd, zowel voor zijn eigen gebruik als voor dat van zijn vrienden, en waarin hij ook een matras bewaart waarop hij af en toe slaapt. Vervoert deze surfer „goederen"? Ja, omdat zijn voertuig *niet* alle in verordening 2018/858 genoemde kenmerken van een

[47] Indien een voertuig zoals dat van AI nog steeds zou moeten worden geacht te worden gebruikt voor het vervoer van passagiers en hun bagage, zou het uitgesloten zijn van de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006. Het zou immers niet voldoen aan het in artikel 2, lid 1, onder b), van deze verordening neergelegde vereiste, aangezien het – afgaande op de informatie in het dossier – niet lijkt te zijn gebouwd of permanent te zijn toegerust om meer dan negen personen, de bestuurder daaronder begrepen, te kunnen vervoeren.

„kampeerwagen” vertoont en dus niet kan worden aangemerkt als een voertuig dat in eerste instantie is ontworpen of gebouwd voor het vervoer van passagiers en hun bagage, en omdat dit voertuig hoe dan ook zodanig is gebouwd of permanent is toegerust dat het een duidelijk herkenbare laadruimte bevat die niet uitsluitend lijkt te zijn ontworpen om zijn bagage te vervoeren. Met andere woorden, de situatie van de amateursurfer verschilt niet van die van de in punt 68 beschreven professionele vrachtwagenbestuurder.

72. Tweede voorbeeld: wat indien de surfer een echte „kampeerwagen” had en de surfplanken van zijn vrienden of zijn gezin vervoerde in een laadruimte die niet groter was dan een voor het vervoer van bagage ontworpen kofferbak? De surfer zou dan *geen* „goederen” vervoeren. Hij zou zich in dezelfde situatie bevinden als de „klassieke” kampeerwagen in punt 69 hierboven.

73. Derde voorbeeld (en nu wordt het ingewikkelder): wat indien diezelfde surfplanken (of de sneeuwscooters van AI, zo u wilt) in een hele grote [48] aanhangwagen werden geplaatst, die achter een kampeerwagen werd gehangen? Staat het feit dat de aanhangwagen van de kampeerwagen kan worden verwijderd eraan in de weg dat het voertuig wordt geacht goederen te vervoeren? Ik denk het niet. Voor de toepassing van verordening nr. 561/2006 mag een „voertuig” namelijk in een combinatie van voertuigen bestaan. [49] Een kampeerwagen met aanhangwagen zou bijgevolg als één voertuigeenheid worden beschouwd. De permanente kenmerken van de aanhangwagen – zoals het feit dat deze is gebouwd of permanent is toegerust als laadruimte – zouden mijns inziens voor het gehele voertuig moeten gelden. [50]

74. Zoals ik in punt 59 hierboven reeds heb opgemerkt, is het belangrijk om in het achterhoofd te houden dat een vervoersactiviteit ook binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 kan vallen zonder dat het voertuig waarmee deze activiteit wordt verricht *in eerste instantie* voor goederenvervoer wordt gebruikt (zoals verordening 2018/858 vereist). Het is voldoende dat het voertuig *„gewoonlijk”* [51] wordt gebruikt voor het vervoer van goederen.

75. Ik ben van mening dat een voertuig voor gemengd gebruik moet worden geacht „gewoonlijk” voor het vervoer van goederen te worden gebruikt indien het is gebouwd of permanent is toegerust met een laadruimte die ten eerste duidelijk herkenbaar is [52] en ten tweede redelijkerwijs blijkt te zijn ontworpen om meer te vervoeren dan alleen maar de bagage van de passagiers. Mits deze kenmerken aanwezig zijn, hoeft niet te worden nagegaan of het goederenvervoer dan wel het personenvervoer primeert. [53] De bestuurder moet mijns inziens onderworpen zijn aan de in verordening nr. 561/2006 neergelegde voorschriften die betrekking hebben op rijtijden, onderbrekingen en rusttijden, alsmede aan de verplichting om een naar behoren geïnspecteerde

[48] Als de aanhangwagen niet groter is dan de kofferbak van een gewone auto, kan uiteraard altijd worden geargumenteerd dat er geen sprake is van goederenvervoer.

[49] Zie artikel 4, onder b), van verordening nr. 561/2006.

[50] Mijns inziens onderscheidt dit aanhangwagens nu juist van fietsendragers, dakkoffers en andere objecten die louter toebehoren zijn en niet van invloed zijn op de omschrijving van het voertuig.

[51] Cursivering van mij.

[52] Zoals ik in punt 66 hierboven heb vermeld, moet bij voertuigen die een leefruimte hebben, de laadruimte gescheiden of fysiek te onderscheiden zijn van die leefruimte.

[53] Door bijvoorbeeld te beoordelen of een groter deel van het voertuig wordt gebruikt voor het vervoer van passagiers dan voor het vervoer van goederen, dan wel of het voertuig vaker wordt gebruikt voor het vervoer van passagiers dan voor het vervoer van goederen.

tachograaf in zijn voertuig te hebben, voor zover de toegestane maximummassa van het voertuig meer dan 3,5 ton (voor commercieel goederenvervoer) of 7,5 ton (voor niet-commercieel goederenvervoer) bedraagt. [54]

76. Deze benadering lijkt mij te stroken met de door mij aan het Hof in het vorige onderdeel van de onderhavige conclusie in overweging gegeven definitie van het begrip „goederen", die zich uitstrekt tot alle tastbare zaken en niet alleen tot voor de verkoop bestemde of verhandelde goederen. [55] Die benadering strookt eveneens met de doelstelling van verbetering van de algemene verkeersveiligheid die de Uniewetgever met verordening nr. 561/2006 nastreeft. [56] Zij zorgt er immers voor dat zware voertuigen die volgens de Uniewetgever een reëel risico voor de algemene verkeersveiligheid vormen, onder deze verordening vallen en zich niet aan de daarin neergelegde verplichtingen kunnen onttrekken op de enkele grond dat zij gedeeltelijk als kampeerwagen dienen.

77. In dit stadium wil ik hieraan toevoegen dat de EU-voertuigcategorie waaronder het voertuig is ingeschreven in het nationale wegenverkeersregister, mijns inziens indicatief maar niet doorslaggevend is. Ondanks deze informatie moet worden nagegaan of het voertuig gewoonlijk voor goederenvervoer wordt gebruikt en of aan de hierboven door mij uiteengezette criteria is voldaan. De verwijzende rechter heeft in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing gepreciseerd dat het voertuig van AI is ingeschreven onder categorie N3 van verordening 2018/858, waaronder wordt verstaan „motorvoertuigen die in eerste instantie zijn ontworpen en gebouwd voor het vervoer van goederen" met een maximummassa van meer dan 12 ton. Dat het voertuig onder deze categorie is ingeschreven, wijst er volgens mij zeker op dat het „gewoonlijk" wordt gebruikt voor het vervoer van goederen. [57] Dit kan echter geen doorslaggevende rol spelen bij de beoordeling door de nationale rechter. Als de Uniewetgever dit had beoogd, zou hij in verordening nr. 561/2006 eenvoudigweg naar die categorieën hebben verwezen. [58]

78. Ik zou willen afsluiten met enkele woorden over de praktische gevolgen van de door mij voorgestelde oplossing. Deze oplossing houdt geenszins in dat alle voertuigen voor gemengd gebruik zoals het in casu aan de orde zijnde voertuig, die zowel een leefruimte hebben als een bergruimte voor het vervoer van goederen voor niet-commerciële doeleinden, met een tachograaf moeten zijn uitgerust, of dat de bestuurder ervan de in verordening nr. 561/2006 neergelegde voorschriften inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden moet naleven.

[54] Zie artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006, gelezen in het licht van artikel 3, onder h), van deze verordening. Of het voertuig is gebouwd of permanent is toegerust om meer dan negen personen, de bestuurder daaronder begrepen, te kunnen vervoeren [artikel 2, lid 1, onder b), van verordening nr. 561/2006], doet dan niet meer ter zake.

[55] Bij de door mij voorgestelde oplossing zouden strikt genomen de borden, vorken of dekens in een kampeerwagen namelijk als „goederen" kunnen worden beschouwd. Toch zou het voertuig als geheel dan nog steeds kunnen worden geacht passagiers te vervoeren in de zin van artikel 2, lid 1, onder b), van verordening nr. 561/2006 en zou om deze enkele reden niet worden aangenomen dat het „gewoonlijk" voor goederenvervoer wordt gebruikt in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), van die verordening.

[56] Zie de punten 45-48 hierboven.

[57] Ik stel echter vast dat de Uniewetgever in verordening 2018/858 voor een iets andere toetsing heeft gekozen dan in verordening nr. 561/2006, aangezien hij heeft voorgeschreven dat het voertuig „in eerste instantie" wordt gebruikt voor het vervoer van goederen (en niet „gewoonlijk" voor dat doel wordt gebruikt).

[58] De in verordening 2018/858 omschreven voertuigcategorieën bestonden namelijk al voordat deze verordening werd vastgesteld [zie bijlage II bij richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (kaderrichtlijn) (PB 2007, L 263, blz. 1) en, nog eerder, richtlijn 70/156/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB 1970, L 42, blz. 1)].

79. Zoals ik hierboven heb opgemerkt, vallen de bestuurders van dergelijke voertuigen namelijk slechts onder artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006 – en zijn zij slechts verplicht om te voldoen aan de in die verordening en in verordening nr. 165/2014 vastgestelde voorschriften (waaronder de verplichting om een naar behoren geïnspecteerde tachograaf in hun voertuig te hebben) – indien van hun voertuigen kan worden gezegd dat zij „gewoonlijk" worden gebruikt voor het vervoer van goederen, en voor zover de toegestane maximummassa van het voertuig meer dan 7,5 ton bedraagt. Een aanzienlijk aantal campers, bestelwagencampers en dergelijke voor gemengd gebruik, valt onder deze drempel. Vervoersactiviteiten die met deze voertuigen worden verricht, zijn bijgevolg eenvoudigweg uitgesloten van de werkingssfeer van verordening nr. 561/2006. [59]

V. Conclusie

80. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Hovrätt för Nedre Norrland te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 2, lid 1, onder a), 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, gelezen in het licht van het eerste streepje van artikel 4, onder b), en artikel 3, van deze verordening,

dient aldus te worden uitgelegd dat

een voertuig waarmee de vervoersactiviteit wordt verricht, ‚gewoonlijk' moet worden gebruikt voor het vervoer van goederen. De categorie waaronder een voertuig is geregistreerd in het nationale wegenverkeersregister, is in zoverre niet doorslaggevend. Dat goederen voor niet-commerciële in plaats van commerciële doeleinden worden vervoerd, staat er niet aan in de weg dat de vervoersactiviteit onder die bepaling en binnen de werkingssfeer van die verordening valt.

2) Artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 561/2006, gelezen in het licht van het eerste streepje van artikel 4, onder b), van deze verordening,

dient aldus te worden uitgelegd dat

een voertuig voor gemengd gebruik dat zowel een woongedeelte voor de inzittenden als een laadruimte voor het vervoer van goederen heeft, zal worden geacht ‚gewoonlijk' te worden gebruikt voor het vervoer van goederen en dus onder artikel 2, lid 1, onder a) van verordening nr. 561/2006 te vallen, mits de laadruimte ten eerste gescheiden of anderszins fysiek te onderscheiden is van de leefruimte (en daarin dus niet geïntegreerd is), ten tweede redelijkerwijs niet blijkt te zijn ontworpen om enkel de bagage van de inzittenden van het voertuig op te slaan, en ten derde een permanent kenmerk van het voertuig is in die zin dat het voertuig is gebouwd of permanent is toegerust om deze bergruimte te omvatten."

[59] Voor alle duidelijkheid: AI zou noch hoeven te voldoen aan de voorschriften van verordening nr. 561/2006 die betrekking hebben op de rijtijden, onderbrekingen en rusttijden, noch verplicht zijn om een naar behoren geïnspecteerde tachograaf in zijn voertuig te doen installeren, indien de verwijzende rechter kan vaststellen dat de toegestane maximummassa van zijn voertuig minder dan 7,5 ton bedraagt.