

ECLI:NL:RVS:2006:AV7536

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-03-2006
Datum publicatie	29-03-2006
Zaaknummer	200504264/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 december 2002 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (hierna: de staatssecretaris) appellante een factuur gestuurd met betrekking tot de erkenning van haar bedrijf voor de periode "2e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 402-0800).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

200504264/1.

Datum uitspraak: 29 maart 2006

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Swanenberg Heli Services B.V.", gevestigd te Schaijk,
gemeente Landerd,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 04/3432 en AWB 04/836 van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 31 maart 2005 in het geding tussen:

appellante

en

de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

1. Procesverloop

Bij besluit van 5 december 2002 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (hierna: de staatssecretaris) appellante een factuur gestuurd met betrekking tot de erkenning van haar bedrijf voor de periode "2e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 402-0800).

Bij besluit van 18 december 2002 heeft de staatssecretaris appellante een factuur gestuurd met betrekking tot werkzaamheden die verband houden met de behandeling van een aanvraag voor behoud of

verlenging of wijziging van een vergunning tot vluchtuitvoering voor de periode "3e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 402-0856).

Bij besluit van 17 januari 2003 heeft de staatssecretaris appellante een factuur gestuurd met betrekking tot werkzaamheden die verband houden met een verzoek om een terrein structureel in te richten als een niet aangewezen luchtvaartterrein en langer te gebruiken dan één jaar (factuurbesluit 403-0087).

Bij besluit van 11 april 2003 heeft de staatssecretaris appellante een factuur gestuurd met betrekking tot de erkenning van haar bedrijf voor de periode "4e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 403-0422).

Bij besluit van 25 juli 2003 heeft de staatssecretaris appellante een factuur gestuurd voor de periode "Week 2003/1 t/m 2003/13" (factuurbesluit 403-3106).

Bij besluit van 9 oktober 2003 heeft de staatssecretaris appellante een factuur gestuurd voor de periode "Week 2003/14 t/m 2003/26" (factuurbesluit 403-3357).

Bij besluit van 17 november 2003 (hierna: besluit I) heeft de staatssecretaris de tegen de factuurbesluiten 402-0800, 402-0856, 403-0087 en 403-0422 door appellante gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard, voor zover betrekking hebbend op de hoogte van het uurtarief, gegrond verklaard, voor zover betrekking hebbend op de ongemotiveerdheid van de factuurbesluiten, de bezwaren tegen de factuurbesluiten 402-0800, 403-0087 en 403-0422 eveneens gegrond verklaard, voor zover betrekking hebbend op de grondslag voor de betaling (402-0800 en 403-0422) en op de in rekening gebrachte uren (403-0087), de besluiten in zoverre aangepast en de bezwaren voor het overige ongegrond verklaard.

Bij besluit van 18 februari 2004 (hierna: besluit II) heeft de staatssecretaris de tegen de factuurbesluiten 403-3106 en 403-3357 door appellante gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 maart 2005, verzonden op 5 april 2005, heeft de rechtbank 's-Hertogenbosch (hierna: de rechtbank) het tegen besluit I door appellante ingestelde beroep gegrond verklaard, voor zover de bezwaren niet-ontvankelijk zijn verklaard, besluit I in zoverre vernietigd, de bezwaren tegen de factuurbesluiten 402-0800, 402-0856, 403-0087 en 403-0422 ongegrond verklaard, bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van besluit I, het beroep tegen besluit I voor het overige ongegrond verklaard en het tegen besluit II door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 mei 2005, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 10 juni 2005. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 25 juli 2005 heeft de staatssecretaris van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van beide partijen. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 januari 2006, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. A.J. Aldenhoven, advocaat te Oss, en [werknemer], werkzaam bij appellante, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A.W.E. Dado-van der Pligt en mr. G.H.H. Bisschop, werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 76, tweede lid, van de Luchtvaartwet kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de vergoedingen worden geregeld, verschuldigd voor:

a. het gebruik van 's lands luchtvaartterreinen;

b. werkzaamheden, door de Staat verricht;

c. diensten, door de Staat verstrekt.

Ingevolge artikel 104, eerste lid, van de Regeling Toezicht Luchtvaart (hierna: de RTL), voor zover thans van belang, is de luchtvaartmaatschappij verplicht aan te tonen, dat het luchtvervoer op veilige wijze zal worden verricht.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel zal, indien aan het gestelde in het eerste lid is voldaan, door de minister een vergunning tot vluchtuitvoering worden afgegeven.

Ingevolge artikel 159, eerste lid, van de RTL wijst de minister de werkzaamheden en dienstverleningen, verbonden aan de toepassing van de bepalingen van de Luchtvaartwet en zijn uitvoeringsmaatregelen aan, voor het verrichten waarvan een vergoeding van de daarmee voor de overheid verband houdende kosten verschuldigd is door belanghebbende en stelt de verschuldigde vergoeding vast.

Ingevolge artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, van het Besluit van 5 juli 2001 houdende regels over de inschrijving en luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en de erkenning van bedrijven voor werkzaamheden die de luchtwaardigheid betreffen (hierna: het Besluit luchtwaardigheid), voor zover thans van belang, kan de minister een erkenning verlenen voor werkzaamheden die verband houden met de luchtwaardigheid van producten of onderdelen.

Ingevolge artikel 46, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit luchtwaardigheid is een vergoeding verschuldigd voor de behandeling van de aanvraag om afgifte, verlenging, vernieuwing of wijziging van een erkenning of van een aan een erkenning verbonden machtiging.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel wordt bij ministeriële regeling de hoogte van de vergoedingen, bedoeld in het eerste lid, vastgesteld.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Regeling tarieven luchtvaart 2002 (hierna: de Regeling 2002) is, voor de werkzaamheden die verband houden met de behandeling van een aanvraag voor een vergunning tot vluchtuitvoering als bedoeld in artikel 104, tweede lid, van de RTL, voor de controle op de organisatie van de operatie en het onderhoud, een uurtarief van € 100,00 verschuldigd.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel is voor de werkzaamheden die verband houden met de behandeling van een aanvraag voor een vergunning tot vluchtuitvoering een uurtarief van € 150,00 verschuldigd voor:

a. het onderzoek benodigd voor de goedkeuring van het opleidings- en trainingsprogramma;

b. de controle op de uitvoering van het opleidings- en trainingsprogramma;

c. de controle op de uitvoering van de vluchten.

Ingevolge het derde lid worden voor de werkzaamheden die verband houden met het behoud, de verlenging, of de wijziging van een vergunning tot vluchtuitvoering de tarieven gehanteerd zoals genoemd in het eerste en het tweede lid van dit artikel.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Regeling 2002 is voor de werkzaamheden die verband houden met een verzoek om erkenning van bedrijven ingevolge artikel 23 van het Besluit Luchtwaardigheid en JAR-147 een uurtarief van € 100,00 verschuldigd voor:

a. het onderzoek benodigd voor de afgifte van een erkenning;

- b. het onderzoek benodigd om een erkenning te wijzigen;
- c. het onderzoek benodigd om een erkenning te behouden of te verlengen.

Artikel 5, eerste en tweede lid, van de Regeling tarieven luchtvaart 2003 (hierna: de Regeling 2003) is gelijklopend aan artikel 7, eerste en tweede lid, van de Regeling 2002, met dien verstande dat daarin tarieven van € 103,00 respectievelijk € 155,00 staan vermeld.

Ingevolge artikel 5, derde lid, van de Regeling 2003 worden voor het (periodiek) onderzoeken van de houder van een vergunning tot vluchtuitvoering met inbegrip van alle activiteiten die samenhangen met de verlenging, de wijziging en de instandhouding van een vergunning tot vluchtuitvoering, de tarieven gehanteerd zoals genoemd in het eerste en het tweede lid.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Regeling 2003, voor zover thans van belang, is voor de behandeling van een aanvraag voor een erkenning ingevolge artikel 23 van het Besluit luchtwaardigheid een uurtarief van € 103,00 verschuldigd voor:

- a. de afgifte van een erkenning;
- b. de wijziging van een erkenning;
- c. de verlenging van een erkenning;
- d. het (periodiek) onderzoeken van het erkende bedrijf met inbegrip van alle activiteiten die samenhangen met de verlenging, de wijziging en de instandhouding van de erkenning.

2.2. Appellante betoogt allereerst dat, samengevat weergegeven, de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris de door hem verrichte werkzaamheden in het kader van de vergunning van appellante tot vluchtuitvoering en het inrichten van een terrein als een niet aangewezen luchtvaartterrein ten onrechte heeft aangemerkt als uitsluitend betrekking hebbend op (post-)toelatingsactiviteiten. Volgens appellante is ook sprake geweest van handhavingsactiviteiten, die de staatssecretaris niet aan appellante heeft mogen doorberekenen.

2.2.1. De staatssecretaris hanteert bij de interpretatie van de wettelijke bepalingen in het kader van de doorberekening van door hem te maken kosten het beleid dat is neergelegd in het Rapport "Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten" (hierna: het rapport), aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 19 juli 1996 van de Minister van Justitie (TK 1995-1996, 24 036, nr. 22).

Onder toelating wordt in dit rapport verstaan het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen mogen overgaan.

Onder post-toelating wordt verstaan een periodieke verlenging van toelating of een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of nog steeds aan de toelatingseisen wordt voldaan.

Preventieve handhaving betreft, aldus het rapport, activiteiten van toezicht die steekproefsgewijs plaatsvinden en/of niet aangekondigd zijn en gericht op de naleving en het voorkomen van overtredingen.

Onder repressieve handhaving wordt verstaan overheidsactiviteiten die hun gronden vinden in een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijke norm, die worden gevolgd door het opmaken van een proces-verbaal of het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie.

De kosten voor handhaving en toelating zijn die overheidskosten voor de uitvoering van wet- en regelgeving die zijn gerelateerd aan het (doen) naleven van de daarin gestelde norm, aldus het rapport. Er is sprake van doorberekenen van kosten als de kosten geheel of ten dele worden bekostigd uit bijdragen van particulieren.

2.2.2. Niet in geschil is dat kosten die zijn te kwalificeren als handhavingskosten in beginsel niet door de staatssecretaris mogen worden doorberekend en dat kosten gemaakt in verband met (post-)toelatingsactiviteiten in beginsel wel mogen worden doorberekend.

De staatssecretaris heeft alle door hem in het kader van zijn werkzaamheden met betrekking tot het bedrijf van appellante verrichte activiteiten aan haar doorberekend, omdat naar zijn mening uitsluitend sprake is geweest van (post-)toelatingsactiviteiten. De intentie van de uitgevoerde inspecties was immers, zo stelt de staatssecretaris, na te gaan of appellante nog aan de eisen voldeed. Deze voortdurende controle, waarvan appellante een toerekenbaar profijt heeft, is gebaseerd op richtlijnen van de International Civil Aviation Organisation. Nu voorts naar aanleiding van deze inspecties geen sancties aan appellante zijn opgelegd, kan geen sprake zijn van handhavingsactiviteiten, aldus de staatssecretaris.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 28 december 2005 in zaak no. 200501811/1 is het aan de staatssecretaris om aannemelijk te maken dat de door hem gemaakte kosten uitsluitend zijn gemaakt in het kader van (post-)toelating. De Afdeling verwijst hierbij tevens naar Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), dat als geheel over "Handhaving" gaat en waarin het "Toezicht op de naleving" als onderdeel van Handhaving in afdeling 5.2 is geregeld. Indien in het kader van de doorberekening van kosten gebruik wordt gemaakt van een begrip als (post-)toelating, dat in de Awb niet staat omschreven, is het aan de staatssecretaris om aannemelijk te maken dat van activiteiten, die niet zijn gericht op toezicht op de naleving van de regels, sprake is.

De door de staatssecretaris naar voren gebrachte omstandigheden dat de activiteiten vooraf zijn aangekondigd, niet hebben geleid tot daadwerkelijke handhaving en niet hebben plaatsgevonden naar aanleiding van een vermoeden van strafbare feiten, zijn naar het oordeel van de Afdeling daartoe onvoldoende. Ook de enkele stelling dat appellante een toerekenbaar profijt heeft bij het toezicht, het toezichtsprogramma is gebaseerd op richtlijnen van de International Civil Aviation Organisation en dit toezichtsprogramma aan appellante bekend is gemaakt, acht de Afdeling in dit geval onvoldoende om zonder meer aannemelijk te achten dat het om (post-)toelatingsactiviteiten gaat, althans dat het niet ook om handhaving in de zin van hoofdstuk 5 van de Awb gaat, zodat niet zonder meer valt in te zien dat deze kosten geheel voor rekening van appellante dienen te komen, waar uitgangspunt van het beleid is dat de handhavingskosten voor rekening van de overheid dienen te blijven. Nu de staatssecretaris alle activiteiten die zijn verricht tijdens de voortdurende controle op appellante heeft doorberekend aan appellante, niet aannemelijk heeft gemaakt dat hierbij sprake is geweest van uitsluitend (post-)toelatingsactiviteiten en voorts heeft nagelaten te motiveren hoe bij de onderscheiden door de staatssecretaris verrichte activiteiten de grens is getrokken tussen preventieve handhaving en (post-)toelatingsactiviteiten, is de conclusie dat de beslissingen op bezwaar op dit punt in strijd met artikel 7:12 van de Awb een voldoende deugdelijke motivering ontberen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

2.3. Appellante betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat appellante erop mocht vertrouwen dat haar in 2002 en 2003 geen facturen zouden worden gestuurd. Daartoe stelt appellante dat zij in de jaren vóór 2002 geen factuurbesluiten dan wel factuurbesluiten van geringe bedragen heeft ontvangen, dat zij ervan uitging dat de hardheidsclausule ook in de jaren 2002 en 2003 zou worden toegepast en dat een andere ondernemer, Ryfas Helicopters te Maarssen, in deze periode geen facturen heeft ontvangen omdat ten aanzien van die onderneming de hardheidsclausule wel is toegepast. Verder betoogt appellante dat de rechtbank haar beroep op het gelijkheidsbeginsel, inhoudende dat een kleine operator in verhouding veel meer betaalt dan een grote, ten onrechte heeft doen falen en dat de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris onzorgvuldig heeft gehandeld door te hoge tarieven te berekenen.

2.3.1. In de Regeling 2002 en de Regeling 2003 is, anders dan voorheen, geen hardheidsclausule opgenomen. Een dergelijke clausule kan wegens het ontbreken van een wettelijke basis daarvoor dan ook niet worden toegepast. Dat de staatssecretaris ten aanzien van Ryfas Helicopters de hardheidsclausule nog wel heeft toegepast berustte, zoals de staatssecretaris ter zitting nogmaals heeft bevestigd, op een vergissing. De staatssecretaris heeft Ryfas Helicopters laten weten dat de hardheidsclausule ook ten aanzien van die onderneming niet meer kan worden toegepast. Appellante kan aan de omstandigheid dat Ryfas Helicopters minder heeft hoeven betalen dan appellante dan ook geen aanspraken ontlenen.

Ten aanzien van het betoog van appellante dat kleine operatoren meer moeten betalen dan grote operatoren, wat hier ook van zij, faalt het beroep op het gelijkheidsbeginsel eveneens, nu appellante, zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, aldus een beroep doet op van haar situatie afwijkende gevallen.

Tot slot bestaat, anders dan appellante betoogt, geen grond voor het oordeel dat de in rekening gebrachte uurtarieven als zodanig kennelijk onredelijk zijn. De tarieven zijn immers gebaseerd op de Regeling 2002 en de Regeling 2003. De Afdeling ziet in de stukken voorts geen aanknopingspunten voor een ander oordeel.

2.4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover daarbij de beroepen tegen de besluiten I en II ongegrond zijn verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de inleidende beroepen alsnog gegrond verklaren en de besluiten I en II vernietigen wegens strijd met artikel 7:12 van de Awb. De staatssecretaris dient met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op de bezwaren van appellante te beslissen.

2.5. De staatssecretaris dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 31 maart 2005, AWB 03/3432 en AWB 04/836, voor zover daarbij de beroepen tegen de besluiten van 17 november 2003 en 18 februari 2004 ongegrond zijn verklaard;

II. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond;

III. vernietigt de besluiten van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 17 november 2003, DL/S&B/03.520178, en 18 februari 2004, DL/S&B/03.520833;

IV. veroordeelt de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Swanenberg Heli Services B.V." in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 665,67 (zegge: zeshonderdvijfenzestig euro en zevenenzestig cent), gedeeltelijk toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Swanenberg Heli Services B.V." onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

V. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Swanenberg Heli Services B.V." het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 414,00 (zegge: vierhonderdveertien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, Voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. A.W.M. Bijloos, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van der Smissen, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Van der Smissen
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 maart 2006

204-419.