

ECLI:NL:RVS:2017:866

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-03-2017
Datum publicatie	29-03-2017
Zaaknummer	201601545/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 oktober 2014 heeft de minister zijn beslissing om op 22 september 2014 jegens de bemanning van [motorvrachtschip] spoedeisende bestuursdwang toe te passen, bestaande uit het staken van de arbeid op het motorschip, op schrift gesteld.
Wetsverwijzingen	Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn (RSP) Algemene wet bestuursrecht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2017/346

Uitspraak

201601545/1/A3.

Datum uitspraak: 29 maart 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 1 februari 2016 in zaken nrs. 15/1623 en 15/5646 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Infrastructuur en Milieu.

Procesverloop

Bij besluit van 3 oktober 2014 heeft de minister zijn beslissing om op 22 september 2014 jegens de bemanning van [motorvrachtschip] spoedeisende bestuursdwang toe te passen, bestaande uit het staken van de arbeid op het motorschip, op schrift gesteld.

Bij besluit van 24 juni 2015 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 1 februari 2016 heeft de rechtbank het daartegen ontstane beroep van [appellante] ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 februari 2017, waar [appellante], bijgestaan door mr. M.J. van Dam, advocaat te Capelle aan den IJssel, en de minister, vertegenwoordigd door mr. G.H.H. Bisschoff en Th.A.A. Bijkersma, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De relevante bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), de Binnenvaartwet, de Binnenvaartregeling en het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn (hierna: Rsp) zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Inleiding

2. Op 22 september 2014 heeft een inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie op het motorschip onderzoek verricht naar naleving van de Binnenvaartwet, de Binnenvaartregeling en het Rsp. Blijkens de besluiten van 3 oktober 2014 en 24 juni 2015 voer het motorschip volgens exploitatiewijze B met een bemanning bestaande uit twee schippers, waaronder [gezagvoerder], één stuurman en een deksman afvarend op de Bovenrijn. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat deze bemanning niet aan de ingevolge artikel 3.15, groep 3, standaarduitrusting S2, van het Rsp vereiste minimumbemanning bij exploitatiewijze B voldoet. Deze bemanning voldoet wel aan de vereiste minimumbemanning bij exploitatiewijze A2, zodat alle bemanningsleden ten tijde van belang recht hadden op de bij deze exploitatiewijze behorende rusttijden als vermeld in artikel 3.11, tweede lid. De minister heeft op 22 september 2014 om 10.15 uur de gezagvoerder bevolen de arbeid van de bemanning op het motorschip te staken, omdat de gezagvoerder en de werkgever deze A2-rusttijden ten tijde van belang niet in acht hebben genomen en daarmee artikel 22, zevende en negende lid, van de Binnenvaartwet, gelezen in samenhang met de artikelen 1.7 en 1.9 van de Binnenvaartregeling en artikel 3.11, tweede lid, van het Rsp, hebben overtreden.

Hoger beroep

3. Ter zitting heeft de gemachtigde van [appellante] te kennen gegeven dat [appellante] niet de naam is van een natuurlijke of een rechtspersoon, maar dat het de naam is van het bedrijf van [belanghebbende A] en [belanghebbende B] die samen eigenaar en exploitant zijn van het motorschip. Gelet hierop, en mede in aanmerking nemend de voorletters van [belanghebbende B], moet de naam [appellante] worden aangemerkt als een samentrekking van de namen [belanghebbende A] en [belanghebbende B]. Nu het beroep en het hoger beroep namens mevrouw [appellante] zijn ingesteld, worden deze procedures geacht namens [belanghebbende B] te zijn ingesteld.

4. [belanghebbende B] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister in redelijkheid bestuursdwang heeft kunnen toepassen in verband met het overtreden van de bij exploitatiewijze A2 behorende rusttijden. [belanghebbende B] voert daartoe aan dat overtreding van de A2-rusttijden niet aan het handhavingsbesluit ten grondslag kan liggen, omdat die rusttijden niet van toepassing zijn bij exploitatiewijze B.

4.1. De minister heeft zich in het besluit van 24 juni 2015 op het standpunt gesteld dat hij uitgaat van de bemanningssamenstelling om te bepalen welk rustregime van toepassing is. Nu met het motorschip ten tijde van belang met een bij exploitatiewijze A2 behorende minimumbemanning is gevaren, is het bij die exploitatiewijze behorende rustregime van toepassing. Dat in exploitatiewijze B is gevaren, doet daaraan niet af, omdat met een A2-bemanning, gezien artikel 2.02, eerste lid, van het Rsp, niet in exploitatiewijze B mag worden gevaren en dus niet volgens exploitatiewijze B mag worden gerust. In het verweerschrift in beroep heeft de minister te kennen gegeven dat deze werkwijze in de ongepubliceerde Werkinstructie rusttijden binnenvaart (hierna: de werkinstructie) is vermeld.

4.2. Ingevolge artikel 5:1, eerste lid, van de Awb is een overtreding een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Ingevolge artikel 5:4, tweede lid, wordt een bestuurlijke sanctie slechts opgelegd, indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de verweten gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven. Ingevolge artikel 3.11 van het Rsp is niet de samenstelling van de bemanning, maar uitsluitend de exploitatiewijze bepalend voor de rusttijden waar de bemanning, bedoeld in artikel 1.1, onder 25, gelezen in samenhang met artikel 3.01, recht op heeft. De samenstelling van de bemanning is ingevolge artikel 3.10, eerste lid, evenmin bepalend voor de vraag welke exploitatiewijze van toepassing is. Een wisseling van exploitatiewijze is uitsluitend toegestaan met toepassing van artikel 3.12. Dat het motorschip ingevolge artikel 2.02, eerste lid, niet zonder de voorgeschreven bemanning had mogen vertrekken, laat derhalve onverlet dat het motorschip ten tijde van belang in exploitatiewijze B heeft gevaren en dat de bemanning toen recht had op de in artikel 3.11, derde lid, vermelde rusttijden. Een wettelijke grondslag voor het standpunt van de minister dat de verweten feiten ter zake van de rusttijden, in weerwil van de toepasselijke exploitatiewijze, strijdig zijn met artikel 3.11, tweede lid, ontbreekt. De werkinstructie kan niet als een wettelijke grondslag worden aangemerkt, reeds omdat de werkinstructie geen wettelijk voorschrift is als bedoeld in artikel 5:1, eerste lid, van de Awb. Gelet hierop heeft de minister de ter zake van de A2-rusttijden verweten feiten ten onrechte als overtredingen in de zin van artikel 5:1, eerste lid, aangemerkt en de bestuursdwang in strijd met artikel 5:4, tweede lid, toegepast.

Het betoog slaagt.

Conclusies

5. Het hoger beroep is gegrond. Hetgeen [belanghebbende B] voor het overige in het hogerberoepschrift heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank daarbij het beroep tegen het besluit van 24 juni 2015 ongegrond heeft verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 24 juni 2015 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd

met artikel 5:4, tweede lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal zelf in de zaak voorzien door het besluit van 3 oktober 2014 te herroepen.

6. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 1 februari 2016 in zaken nrs. 15/1623 en 15/5646, voor zover de rechtbank daarbij het beroep tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 24 juni 2015 ongegrond heeft verklaard;

III. verklaart dat beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 24 juni 2015, kenmerk B-2-14-0573.001;

V. herroept het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 3 oktober 2014, kenmerk ILT-2014/45083;

VI. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Milieu tot vergoeding van bij [belanghebbende B] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1.732,50 (zegge: zeventienhonderdtweeëndertig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de minister van Infrastructuur en Milieu aan [belanghebbende B] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van 251,00 (zegge: tweehonderdeenenvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. Slump w.g. Robben
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 maart 2017

610.

BIJLAGE

Awb

Artikel 5:1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

2 Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.

Artikel 5:2

1. In deze wet wordt verstaan onder:

a. bestuurlijke sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak;

b. herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;

c. [].

Artikel 5:4

1. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend.

2 Een bestuurlijke sanctie wordt slechts opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.

Artikel 5:21

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en

b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Artikel 5:24

1. De last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.

2. De last onder bestuursdwang vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.

3. De last onder bestuursdwang wordt bekendgemaakt aan de overtreder, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager.

Artikel 5:31

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Artikel 5:24, eerste en derde lid, is op dit besluit van overeenkomstige toepassing.

2 Indien de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit als bedoeld in het eerste lid bekendgemaakt.

Binnenvaartwet

Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders is bepaald, verstaan onder:

[]

gezagvoerder: degene die het gezag voert over een schip;

[]

Onze Minister: Onze Minister van [] [Infrastructuur en Milieu];

[]

werkgever:

1°. degene jegens wie de gezagvoerder krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid, behalve indien die gezagvoerder aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid welke die derde gewoonlijk doet verrichten;

2°. degene aan wie de gezagvoerder ter beschikking is gesteld voor het verrichten van arbeid als bedoeld onder 1°; of

3°. degene die zonder werkgever als bedoeld onder 1° of 2° te zijn, de gezagvoerder onder zijn gezag arbeid doet verrichten;

[],

Artikel 22

1. Overeenkomstig bindende besluiten van instellingen van de Europese Gemeenschappen dan wel anderszins ter uitvoering van verdragen of bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties worden bij ministeriële regeling regels gesteld voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van schepen met betrekking tot de vaartijden en bemanningssterkte, de uitrustingsstukken van binnenschepen en de hiermee verband houdende eisen.

2. In het belang van de veiligheid van de vaart kan de regeling, bedoeld in het eerste lid, aanvullende regels bevatten inzake:

a. de vaartijden van schepen;

b. de samenstelling van de minimumbemanning van in die regeling aan te wijzen soorten schepen en categorieën daarvan en bij te onderscheiden exploitatiewijzen, alsmede de aan bemanningsleden te stellen eisen;

c. eisen aan de deskundigheid van bemanningsleden, waaronder begrepen opleiding en ervaring;

d. de rusttijden van de bemanningsleden.

7. De gezagvoerder of de werkgever zijn verplicht tot naleving van:

a. het bepaalde krachtens het eerste en tweede lid, onderdelen a tot en met c;

b. het tot hen gerichte krachtens het tweede lid, onderdeel d, bepaalde; en

c. [].

9. Het is verboden te handelen in strijd met dit artikel.

Artikel 44

Onze Minister is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet en de Herziane Rijnvaartakte gestelde verplichtingen.

Binnenvaartregeling

Artikel 1.7

1. De gezagvoerder van een schip dat de Rijn bevaart is verantwoordelijk voor de naleving van [] de artikelen 2.02, eerste lid, tweede lid, derde alinea, en derde lid, 3.01, 3.02, 3.03, 3.04, 3.06, tweede, derde en zesde lid, 3.05, eerste lid, onderdeel a, 3.10, 3.11, eerste, tweede en derde lid, 3.12 en 3.13, eerste, derde, vierde en vijfde lid, van het Rsp.

3. De werkgever van de bemanning van een schip dat de Rijn bevaart is verantwoordelijk voor de naleving van de artikelen 2.02, eerste lid, tweede lid, derde alinea, en derde lid, 3.01, 3.02, 3.03, 3.04, 3.06, tweede, derde en zesde lid, 3.05, eerste lid, onderdeel a, 3.10, 3.11, eerste tot en met derde lid, 3.12 en

3.13, eerste, derde, vierde en vijfde lid, van het Rsp.

Artikel 1.9

1. Voor de Rijn in Nederland met inbegrip van de Waal en de Lek is van kracht het Rsp, met inbegrip van de daarbij behorende bijlagen, dat is opgenomen in bijlage 1.9.

Rsp

Artikel 1.01

In dit Reglement wordt verstaan onder:

[]

25. bemanning: de dekbemanning en de machinisten;

26. minimumbemanning: de voorgeschreven minimumbemanning overeenkomstig in de artikelen 3.14 tot 3.21 van dit reglement;

[],

Artikel 2.02

1. De bemanning en het veiligheidspersoneel die zich overeenkomstig het Rijnvaartpolitierglement aan boord moeten bevinden van schepen die de Rijn bevaren, dienen in overeenstemming te zijn met de voorschriften van dit reglement. De voor de desbetreffende exploitatiewijze en vaartijd voorgeschreven bemanning en veiligheidspersoneel moeten zich tijdens de vaart voortdurend aan boord bevinden. Het is niet toegestaan zonder de voorgeschreven bemanning of zonder het veiligheidspersoneel te vertrekken. []

Artikel 3.01

Tot de leden van de bemanning behoren de dekbemanning en het machinekamerpersoneel. Leden van de dekbemanning zijn de deksman, de lichtmatroos (scheepsjongen), de matroos, de matroos-motordrijver, de volmatroos, de stuurman en de schipper. []

Artikel 3.10

1. Men onderscheidt de volgende exploitatiewijzen:

A1 vaart van ten hoogste 14 uur,

A2 vaart van ten hoogste 18 uur,

B vaart van ten hoogste 24 uur,

telkens binnen een periode van 24 uur.

Artikel 3.11

2. Bij exploitatiewijze A2 heeft elk bemanningslid recht op een rusttijd van acht uur, waarvan zes uur ononderbroken buiten de vaartijd per periode van 24 uur, gerekend vanaf het einde van elke rusttijd van zes uur. Voor bemanningsleden onder de 18 jaar moet een ononderbroken rusttijd van acht uur in acht worden genomen waarvan zes uur buiten de vaartijd.

3. Bij exploitatiewijze B heeft elk bemanningslid recht op een rusttijd van 24 uur per periode van 48 uur, waarvan ten minste twee maal zes uur ononderbroken moeten zijn.

Artikel 3.12

1. In afwijking van artikel 3.10, eerste en derde lid, is een wisseling of herhaling van de exploitatiewijze slechts mogelijk met inachtneming van de bepalingen van het tweede tot met zesde lid.

4. Van exploitatiewijze B mag slechts dan naar exploitatiewijze A1 of A2 worden gewisseld, indien:

a. a) de bemanning in zijn geheel is afgelost, of

b) de voor exploitatiewijze A1, respectievelijk A2 bestemde bemanningsleden direct vóór de wisseling een ononderbroken rusttijd van acht, respectievelijk zes uur in acht genomen en aangetoond hebben.

Artikel 3.15

1. De minimumbemanning van motorschepen en duwboten bestaat uit:

Groep	Bemanningsleden	Aantal bemanningsleden bij de exploitatiewijze [...] A2 of B en voor de uitrustingsstandaard S1 of S2				
		A2		B		
		S1	S2	S1	S2	S2
3 L > 86 m	schipper	2	2	2 of	2	2
	stuurman	–	–	1	1 ²⁾	1
	volmatroos	–	–	–	–	–
	matroos	1	–	2	1	1
	lichtmatroos	1 ¹⁾	2 ¹⁾	–	–	1

1) De lichtmatroos of één van de lichtmatrozen mag worden vervangen door een deksman.

2) De stuurman moet in het bezit zijn van het overeenkomstig dit reglement vereiste schipperspatent.