

ECLI:NL:RVS:2017:871

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-03-2017
Datum publicatie	29-03-2017
Zaaknummer	201604682/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 juni 2015 heeft de minister aan [appellant] een bestuurlijke boete van 950,00 opgelegd, omdat hij als gezagvoerder heeft nagelaten om tijdens de vaart voortdurend de minimumbemanning aan boord van een vaartuig te hebben.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201604682/1/A3.

Datum uitspraak: 29 maart 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 13 mei 2016 in zaak nr. 15/6795 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Infrastructuur en Milieu.

Procesverloop

Bij besluit van 9 juni 2015 heeft de minister aan [appellant] een bestuurlijke boete van 950,00 opgelegd, omdat hij als gezagvoerder heeft nagelaten om tijdens de vaart voortdurend de minimumbemanning aan boord van een vaartuig te hebben.

Bij besluit van 9 november 2015 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 mei 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

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

Overwegingen

1. De relevante bepalingen van 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 5 juli 2014 hebben twee brigadiers van politie aan boord van een hecht samenstel, bestaande uit [duwboot] en duwbakken [duwbak A] en [duwbak C] (hierna samen: het vaartuig), onderzoek verricht naar naleving van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Binnenvaartwet. Bij dit onderzoek, dat op de vaarweg Dordtsche Kil in de gemeente Dordrecht heeft plaatsgevonden, hebben de brigadiers geconstateerd dat de regels over de minimumbemanning zijn overtreden. De brigadiers hebben [appellant] hierover als verdachte verhoord. Van dit verhoor hebben de brigadiers op 8 juli 2014 op ambtseed een

proces-verbaal van verhoor opgemaakt. Naar aanleiding van dit onderzoek en verhoor hebben de brigadiers op 24 september 2014 op ambtseed een proces-verbaal van bevindingen opgemaakt. Dit proces-verbaal vermeldt [appellant] als verdachte van de geconstateerde overtreding en verwijst naar de inhoud van het proces-verbaal van 8 juli 2014. Het proces-verbaal van 24 september 2014 vermeldt dat de duwboot aan standaarduitrusting S1 voldoet en dat het vaartuig ongeveer 192 m lang is. Het vermeldt dat de gezagvoerder schipper desgevraagd te kennen heeft gegeven dat hij heeft nagelaten de exploitatiewijze in het vaartijdenboek in te vullen, maar dat feitelijk in exploitatiewijze B werd gevaren. Voorts vermeldt het dat er twee schippers, één stuurman en één deksman aan boord van het vaartuig waren, zodat het bemanningstekort bestond uit één machinist of matroos motordrijver en twee matrozen. Naar aanleiding van het proces-verbaal van 24 september 2014 heeft een inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie (hierna: ILT) op 17 november 2014 op ambtseed een boeterapport opgemaakt. Daarin staat dat de duwboot, blijkens het ten behoeve daarvan afgegeven certificaat van onderzoek, aan standaarduitrusting S1 voldoet en dat [appellant] als gezagvoerder heeft nagelaten om tijdens de vaart voortdurend de minimumbemanning aan boord te hebben op hechte samenstellen, waarbij sprake was van een tekort van één machinist of matroos motordrijver en twee matrozen. Wegens dit nalaten heeft de minister [appellant] bij brief van 26 februari 2015 te kennen gegeven voornemens te zijn hem een boete van 1.000,00 op te leggen. Bij brief van 17 maart 2015 heeft [persoon] ten gunste van [appellant] een besluit van 13 maart 2015 overgelegd, waarbij het Nederlands Bureau Keuringen Binnenvaart een bladzijde uit het ten behoeve van de duwboot afgegeven certificaat van onderzoek heeft vervangen, omdat daarin ten onrechte niet is vermeld dat de duwboot aan standaarduitrusting S2 voldoet. Voorts vermeldt een door één van voormelde brigadiers op 14 september 2015 op ambtseed opgemaakt aanvullend proces-verbaal dat [appellant] ten tijde van belang de gezagvoerder aan boord van het vaartuig was.

3. Bij besluit van 9 juni 2015, gehandhaafd bij besluit van 9 november 2015, heeft de minister de in het voornemen vermelde boete naar 950,00 verlaagd, omdat de duwboot aan standaarduitrusting S2 voldoet. De minister heeft deze boete aan [appellant] opgelegd, omdat [appellant] als gezagvoerder in strijd met artikel 22, zevende en negende lid, van de Binnenvaartwet, gelezen in samenhang met de artikelen 5.6, vierde lid, en 5.8 van de Binnenvaartregeling en bijlage 5.1 bij de Binnenvaartregeling, heeft nagelaten om tijdens de vaart voortdurend de minimumbemanning aan boord te hebben op hechte samenstellen, waarbij sprake was van een tekort van één machinist of matroos motordrijver, één matroos en één lichtmatroos. Het betreft hier de feitcodes BVW 3.3.117 O, BVW 3.3.119 O en BVW 3.3.122 in bijlage 11.1 bij de Binnenvaartregeling. De bij deze feitcodes behorende boetebedragen zijn 400,00, 300,00 en 250,00.

Hoger beroep

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister van de juistheid van het aanvullend proces-verbaal van 14 september 2015 heeft mogen uitgaan en dat de minister zich derhalve op het standpunt heeft mogen stellen dat [appellant] ten tijde van belang de gezagvoerder was. [appellant] voert daartoe aan dat het aanvullend proces-verbaal geen redenen van wetenschap bevat op grond waarvan hij als gezagvoerder van het vaartuig is aangemerkt. Gelet daarop heeft hij met een blote betwisting van de juistheid van het aanvullend proces-verbaal kunnen volstaan, aldus [appellant].

4.1. De rechtbank heeft overwogen dat een bestuursorgaan volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2047) in beginsel van de juistheid van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal mag uitgaan en dat [appellant] met zijn enkele stelling dat het aanvullend proces-verbaal geen redenen van wetenschap bevat, niet aannemelijk heeft gemaakt dat de inhoud van het aanvullend proces-verbaal onjuist is.

4.2. Blijkens het proces-verbaal van 8 juli 2014 heeft [appellant] op 5 juli 2014 verklaard dat hij als aflosschipper is ingehuurd om de duwboot vanuit België naar IJmuiden te varen en dat hij op 4 juli 2014 [schipper] heeft afgelost die met het vaartuig, blijkens het vaartijdenboek, in exploitatiewijze A1 had gevaren. [appellant] heeft op dat moment het vaartijdenboek met de nieuwe bemanning ingevuld en is in exploitatiewijze B gaan varen. Hij heeft echter nagelaten deze exploitatiewijze in het vaartijdenboek in te

vullen, omdat hij niet wist of met de duwboot, gezien de daarin aanwezige slaappleatsen, in exploitatiewijze B, dus volcontinu, mocht worden gevaren. Voorts heeft [appellant] verklaard dat hij weet dat hij een bemanningstekort heeft en dat hij begrijpt dat hij van de ILT een tijdelijk vaarverbod krijgt. [appellant] heeft ten slotte te kennen gegeven dat hij zich hiervoor gedeeltelijk verantwoordelijk voelt, omdat hij als schipper is ingehuurd.

4.3. Uit de in het proces-verbaal van 8 juli 2014 weergegeven verklaringen van [appellant] blijkt dat [appellant] ten tijde van belang de keuze heeft gemaakt om de exploitatiewijze niet in het vaartijdenboek in te vullen. Daaruit volgt dat [appellant] ten tijde van belang voor het vaartijdenboek en de daarin op te nemen aantekeningen verantwoordelijk was. Ingevolge artikel 5.12, eerste lid, aanhef en onder b, van de Binnenvaartregeling, gelezen in samenhang met artikel 3.13, eerste lid, van het Rsp, is de gezagvoerder verantwoordelijk voor de aanwezigheid van het vaartijdenboek en de aantekeningen die daarin moeten worden gemaakt. Gelet daarop, alsmede gelet op de omstandigheid dat [appellant] [schipper] heeft afgelost en de omstandigheid dat [appellant] als verdachte van de overtreding van de regels voor de minimumbemanning heeft verklaard dat hij weet dat hij een bemanningstekort heeft en dat hij zich daarvoor gedeeltelijk verantwoordelijk voelt, is er geen reden om niet van de juistheid van de inhoud van het proces-verbaal van 8 juli 2014 uit te gaan. Nu het aanvullend proces-verbaal een aanvulling vormt op het proces verbaal van 24 september 2014 waarin naar de inhoud van het proces-verbaal van 8 juli 2014 wordt verwezen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat [appellant] met zijn enkele stelling dat het aanvullend proces-verbaal geen redenen van wetenschap bevat niet aannemelijk heeft gemaakt dat de inhoud van het aanvullend proces-verbaal onjuist is.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister bij diens beoordeling van het bemanningstekort terecht is uitgegaan van de minimumbemanning als vermeld in de linkerkolom van de in bijlage 5.1 van de Binnenvaartregeling opgenomen tabel, onder groep 4, exploitatiewijze B, standaarduitrusting S2 (hierna: de linkerkolom), en dat de minister terecht een tekort van één machinist of matroos motordrijver, één matroos en één lichtmatroos aan de boete ten grondslag heeft gelegd. [appellant] voert daartoe aan dat het vaartuig eveneens aan standaarduitrusting S1 voldoet, zodat het vaartuig ook met een bij deze standaarduitrusting behorende minimumbemanning mag varen. Verder stelt [appellant] dat uit bijlage 5.1 niet volgt dat van de in de linkerkolom vermelde minimumbemanning moet worden uitgegaan, indien de stuurman niet de bekwaamheid van schipper bezit. Voorts stelt [appellant] dat, nu matrozen ingevolge bijlage 5.1 onder omstandigheden door lichtmatrozen mogen worden vervangen, het tekort van één matroos moet worden vervangen door een tekort van één lichtmatroos. Ten slotte stelt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte eraan is voorbijgegaan dat een deksman met een lichtmatroos op één lijn moet worden gesteld en dat, nu er een deksman aan boord was, de minister ten onrechte feitcode BVW 3.3.122 O aan de boete ten grondslag heeft gelegd.

5.1. Gezien artikel 5.2 van de Binnenvaartregeling, gelezen in samenhang met artikel 3.14 van het Rsp, voldoet het vaartuig, nu het aan standaarduitrusting S2 voldoet, eveneens aan standaarduitrusting S1. Dit laat echter onverlet dat de bemanning van het vaartuig, bij exploitatiewijze B, ingevolge bijlage 5.1 bij de Binnenvaartregeling, wat betreft aantal en bekwaamheid, minimaal moet bestaan uit de in de linkerkolom vermelde minimumbemanning, tenzij een stuurman aan boord van het vaartuig de bekwaamheid van schipper bezit. Indien een stuurman met die kwalificatie van de bemanning deel uitmaakt, kan worden volstaan met een bemanning als vermeld in de kolom rechts van de linkerkolom. Voorts kan een matroos, ingevolge bijlage 5.1 door een lichtmatroos worden vervangen, indien deze lichtmatroos de leeftijd van 17 jaar heeft bereikt, zich ten minste in het derde leerjaar bevindt en een jaar vaartijd in de binnenvaart kan aantonen. De rechtbank heeft onbestreden overwogen dat zich ten tijde van belang geen stuurman met de bekwaamheid van schipper aan boord van het vaartuig bevond. Nu zich ten tijde van belang evenmin een lichtmatroos aan boord van het vaartuig bevond, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de minister terecht een tekort van één machinist of matroos motordrijver, één matroos en één lichtmatroos aan de boete ten grondslag heeft gelegd. In dat kader heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat een deksman niet met een lichtmatroos op één lijn kan worden gesteld, omdat ingevolge artikel 2.9, achtste en negende

lid, voor een deksman en een lichtmatroos verschillende bekwaamheidsvereisten gelden. Dat feitcode BVW 3.3.122 O ten slotte tevens op overtreding van de vereiste minimumbemanning bij een tekort van een deksman ziet, laat onverlet dat de minister deze feitcode in dit geval terecht heeft toegepast wegens een tekort van één lichtmatroos.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft verwogen dat door hem aangevoerde omstandigheden niet bijzonder zijn in de zin van artikel 5:46, derde lid, van de Awb. [appellant] wijst hierbij naar de op de website www.rijksoverheid.nl gepubliceerde inhoud van een door de minister op 5 februari 2014 bij de start van Binnenvaart Logistiek Nederland gehouden toespraak. Voorts wijst hij op een op 7 juni 2016 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen motie van haar leden Van Helvert en Jacobi van 31 mei 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 92, item 11 en Kamerstukken II 2015/16, 31 409, nr. 119). [appellant] stelt dat de aan hem opgelegde boete, gezien deze omstandigheden, te hoog is.

6.1. De minister heeft in haar toespraak te kennen gegeven zich in te zetten voor de modernisering van wet- en regelgeving. De minister heeft de bemanningsregels daarbij als voorbeeld genoemd, omdat bepaalde functies aan boord, zoals de functies van machinist/motordrijver en volmatroos, technisch niet meer nodig zijn en voor sommige voorgeschreven functies geen opleidingen meer bestaan. De op 7 juni 2016 aangenomen motie behelst een verzoek aan de regering om rondom de voor de zee- en binnenvaart geldende bemannings- en arbeidstijdenregels een instructie aan de ILT te geven om anticiperend te gaan handhaven en in overleg met de branche de regels te gaan evalueren. De toespraak van de minister noch de motie hebben geleid tot aanpassing van de regelgeving in de zin dat de boetebedragen wegens het nalaten om tijdens de vaart voortdurend de minimumbemanning aan boord te hebben, zijn verlaagd. Met ingang van 1 juli 2015 heeft de minister deze boetebedragen zelfs aanzienlijk verhoogd. Nu de minister voorts ter zitting te kennen heeft gegeven dat geen regelgeving in voorbereiding is die, zou die ten tijde van belang hebben gegolden, tot een lagere boete zou hebben geleid, is in de toespraak van de minister noch in de motie grond gelegen voor het oordeel dat de aan [appellant] opgelegde boete te hoog is.

Het betoog faalt.

Conclusies

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.
8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

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

BIJLAGE

Awb

Artikel 5:46

3. Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

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];

[].

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 48

1. Onze Minister kan aan degene die handelt in strijd met de artikelen [] 22, negende lid, [] een bestuurlijke boete opleggen.

2. De bestuurlijke boete die ten hoogste kan worden opgelegd komt overeen met de boete van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

4. Bij ministeriële regeling worden de boetebedragen voor de beboetbare feiten vastgesteld.

Binnenvaartregeling

Artikel 1.1

1. In deze regeling wordt verstaan onder:

[]

duwbak: schip dat is bestemd voor het vervoer van goederen, geschikt om te worden geduwd en dat:

1°. niet is voorzien van eigen mechanische voortstuwingsmiddelen; onderscheidenlijk

2°. is voorzien van eigen mechanische voortstuwingsmiddelen die slechts voor verplaatsing over kleine afstanden geschikt zijn;

duwstel: hecht samenstel van schepen, waarvan ten minste één is geplaatst voor het schip met motoraandrijving dat dient voor het voortbewegen van het samenstel, dan wel voor de beide schepen met motoraandrijving die dienen voor het voortbewegen van het samenstel. Hieronder wordt ook verstaan een duwstel dat is samengesteld uit een duwend en een geduwd schip waarvan de koppelingen een beheerst knikken mogelijk maken;

[]

hecht samenstel: een duwstel of een gekoppeld samenstel;

[].

Artikel 2.9

8. Een lichtmatroos is:

a. ten minste 15 jaar en

b. in het bezit van een leerovereenkomst die voorziet in het schriftelijk of mondeling volgen van de cursus aspirant schipper van het Scheepvaart en Transport College te Rotterdam, het Noorderpoortcollege te Groningen of het ROC NOVA college te Haarlem, dan wel een door een bevoegde autoriteit in het buitenland erkende cursus die opleidt tot een gelijkwaardig diploma.

9. Een deksman is ten minste 16 jaar.

Artikel 5.2

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

[]

S1 en S2: standaarden S1 en S2 met betrekking tot uitrustingsvoorschriften voor schepen die met een minimumbemanning worden geëxploiteerd als bedoeld in artikel 3.14, eerste lid, van het Rsp;

[].

Artikel 5.6

4. De minimumbemanning van hechte samenstellen, schepen voor dagtochten, stoomschepen voor dagtochten, hotelschepen, veerboten en sleepschepen wordt onderscheidenlijk vastgesteld overeenkomstig de bij deze regeling behorende bijlagen 5.1 tot en met 5.6.

Artikel 5.8

Voor de toepassing van deze paragraaf is artikel 2.02, eerste en tweede lid, met uitzondering van de derde alinea, van het Rsp van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.12

1. Ten aanzien van het vaartijdenboek is [] artikel 3.13 van het Rsp van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:

[]

b. onder schipper de gezagvoerder wordt verstaan; en

[].

Artikel 11.1

1. De bedragen van de bestuurlijke boete op overtredingen als bedoeld in de artikelen [] 22, negende lid, van de wet zijn opgenomen in tabel 1 in bijlage 11.1 bij deze regeling.

Bijlage 5.1

Minimumbemanning van hechte samenstellen als bedoeld in artikel 5.6, vierde lid.

[]

** De stuurman bezit de bekwaamheid van schipper als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid.

[]

**** De matrozen mogen worden vervangen door lichtmatrozen die de leeftijd van 17 jaar hebben bereikt, zich ten minste in het derde leerjaar bevinden en een jaar vaartijd in de binnenvaart kunnen aantonen.

[]

*) In [groep 4] van deze tabel wordt als duwbak aangemerkt al datgene wat tijdens transport geduwd of langsijz meegevoerd wordt.

[]

Bijlage 11.1 zoals deze luidde op 5 juli 2014

Tabel 1B. Overige wateren [].

Rsp

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 3.13

1. Aan boord van elk schip, met uitzondering van sleep- en duwboten die slechts in havens verkeren, onbemande duwbakken, overheidsschepen en pleziervaartuigen, moet zich in de stuurhut een vaartijdenboek bevinden overeenkomstig het model van bijlage A1. Dit boek dient te worden bijgehouden overeenkomstig de daarin vervatte aanwijzingen. De schipper is verantwoordelijk voor de aanwezigheid van het vaartijdenboek en de aantekeningen die daarin moeten worden gemaakt. []

Artikel 3.14

1. Onverminderd de bepalingen van het Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn [] moeten motorschepen, duwboten, duwstellen en passagiersschepen, om met een minimumbemanning overeenkomstig deze paragraaf te worden geëxploiteerd, aan een van de volgende uitrustingsstandaarden voldoen:

1.1 Standaard S1 []

1.2 Standaard S2

[]

d) voor duwboten die een duwstel voortbewegen:

Standaard S1 en bovendien een uitrusting met hydraulisch of elektrisch aangedreven koppellieren. Deze uitrusting is echter niet vereist, wanneer het vaartuig aan de kop van het duwstel met een boegschroefinstallatie is uitgerust die vanuit de stuurhut van [de] duwende duwboot te bedienen is;

[].