

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:3273
Datum uitspraak	28 oktober 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 februari 2014 heeft de minister aan [appellant] een bestuurlijke boete opgelegd van € 1.890,00 wegens zeven overtredingen van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Binnenvaartwet.

Volledige tekst

201501916/1/A3.

Datum uitspraak: 28 oktober 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 28 januari 2015 in zaak nr. 14/5667 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Infrastructuur en Milieu.

Procesverloop

Bij besluit van 25 februari 2014 heeft de minister aan [appellant] een bestuurlijke boete opgelegd van € 1.890,00 wegens zeven overtredingen van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Binnenvaartwet.

Bij besluit van 2 juni 2014 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 januari 2015 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 verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 september 2015, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. B. van Treijen, advocaat te Breda, en de minister, vertegenwoordigd door mr. N.C. Koops-Troost en A.E.F. Waling, beiden werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 22, eerste lid, van de Binnenvaartwet worden overeenkomstig bindende besluiten van instellingen van de Europese Gemeenschappen dan wel anderszins ter uitvoering van verdragen of bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties 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.

Ingevolge het tweede lid kan de regeling, bedoeld in het eerste lid, in het belang van de veiligheid van de vaart, aanvullende regels bevatten inzake:

a. de vaartijden van schepen;

[...]

d. de rusttijden van bemanningsleden.

Ingevolge het derde lid kan Onze Minister, indien de regeling, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend betrekking heeft op de wateren, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Herziene Rijnvaartakte, voor de overige binnenwateren regels stellen met betrekking tot de in het eerste lid genoemde onderwerpen.

Ingevolge artikel 37, eerste lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de registratie van gegevens ten behoeve van het toezicht op de naleving van krachtens hoofdstuk 3, paragraaf 3 (artikelen 22, 23 en 24), gegeven regels en voorschriften.

Ingevolge het tweede lid is het verboden te handelen in strijd met de regels, bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge artikel 48, eerste lid, kan Onze Minister aan degene die handelt in strijd met artikel 37, tweede lid, een bestuurlijke boete opleggen.

Ingevolge het vierde lid worden bij ministeriële regeling de boetebedragen voor de beboetbare feiten vastgesteld.

Ingevolge artikel 31 van het Binnenvaartbesluit worden bij regeling van Onze Minister regels gesteld betreffende de middelen waarmee de gegevens ten behoeve van het toezicht op de naleving van de voorschriften betreffende de vaartijden, de rusttijden en de bemanningssterkte worden geregistreerd.

Ingevolge artikel 5.12, eerste lid, aanhef en onder b, van de Binnenvaartregeling is ten aanzien van het vaartijdenboek artikel 3.13 van het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn (hierna: het Rsp) van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat onder schipper de gezagvoerder wordt verstaan.

Ingevolge artikel 11.1, eerste lid, is het bedrag van de bestuurlijke boete op overtredingen als bedoeld in artikel 37, tweede lid, van de Binnenvaartwet opgenomen in tabel 1 in bijlage 11.1 bij deze regeling.

In bijlage 11.1, tabel 1B, van de Binnenvaartregeling, zoals die luidde ten tijde van belang, is onder feitcode 4.2.022 O bepaald dat indien de gezagvoerder zodra de vaart begint, dan wel de vaart wordt voortgezet, de gegevens van kolom 1, 2, 3 en 4 in het vaartijdenboek niet heeft aangetekend, de boete € 270,00 bedraagt per niet ingevulde dag.

Onder feitcode 4.2.026 O is bepaald dat indien de gezagvoerder zodra de vaart wordt onderbroken, dan wel wordt beëindigd, de gegevens van kolom 1, 5, 6 en 7 in het vaartijdenboek niet heeft aangetekend, de boete € 270,00 bedraagt per niet ingevulde dag.

Onder feitcode 4.2.031 O is bepaald dat indien de gezagvoerder voor 08:00 uur de volgende dag de rusttijden in kolom 9 tot en met 11 van het vaartijdenboek niet heeft ingevuld, de boete € 270,00 bedraagt per niet ingevulde dag.

Ingevolge de toepassing tarievenlijst, onder 2, wordt het boetebedrag met 50% verminderd indien de boete wordt opgelegd aan de gezagvoerder in loondienst.

Ingevolge artikel 3.13, eerste lid, van het Rsp, moet zich aan boord van elk schip, met uitzondering van sleep- en duwboten die slechts in havens verkeren, onbemande duwbakken, overheidsschepen en pleziervaartuigen, 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.

Ingevolge het zevende lid, onder a, geldt punt 2 van de instructies betreffende het bijhouden van het vaartijdenboek, volgens welke één enkel schema per reis voor de aantekening van de rusttijden voldoende is, uitsluitend voor bemanningsleden in de exploitatiewijze B. In de exploitatiewijzen A1 en A2 moeten voor elk bemanningslid het begin en het einde van de rusttijden van elke dag gedurende de reis worden genoteerd.

Ingevolge bijlage A1, onder 2, dient de schipper op elke bladzijde het volgende aan te tekenen:

- zodra het schip de vaart begint:

1e kolom - de datum (dag en maand)

2e kolom - de tijd (uur en minuten)

3e kolom - de plaats waar de vaart begint

4e kolom - de kilometterraai van die plaats

- zodra het schip de vaart onderbreekt:

1e kolom - de datum (dag en maand) indien deze afwijkt van de begindatum waarop het schip de reis begonnen is

5e kolom - de tijd (uur en minuten)

6e kolom - de plaats waar het schip stilligt

7e kolom - de kilometterraai van die plaats

- zodra het schip de vaart voortzet: dezelfde aantekeningen als bij het begin van de vaart

- zodra het schip de vaart beëindigt: dezelfde aantekeningen als bij een onderbreking van de vaart.

- In de kolommen 9 tot en met 11 moeten het begin en het einde van de rusttijd van elk bemanningslid worden aangetekend. Deze aantekeningen dienen uiterlijk om 08:00 uur de volgende ochtend in het vaartijdenboek te worden aangebracht. Ingeval de bemanningsleden

hun rust nemen volgens een regelmatig rooster, kan per reis met één schema worden volstaan.

2. Aan de boeteoplegging heeft de minister een door een toezichthouder van Rijkswaterstaat Directie Scheepvaart en Watermanagement op ambtseed opgesteld boeterapport van 1 november 2013 ten grondslag gelegd. Dit boeterapport is gebaseerd op het onderzoek dat die toezichthouder op 31 oktober 2013 heeft ingesteld op het [binnenschip], waarvan [appellant] op dat moment schipper was, en dat varende was op het binnenwater Noord-Volkerak, naar de naleving van het bepaalde in de Binnenvaartwet en de daarop rustende bepalingen. In dit boeterapport staat vermeld dat het vaartijdenboek niet was ingevuld in overeenstemming met de daarin vervatte aanwijzingen, als bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, van het Rsp, vanaf 29 oktober 2013 tot en met 31 oktober 2013. De minister heeft boetes opgelegd wegens boetefeit 4.2.022 O op 29 oktober 2013, 30 oktober 2013 en 31 oktober 2013, wegens boetefeit 4.2.026 O op 29 oktober 2013 en 30 oktober 2013 en wegens boetefeit 4.2.031 O op 29 oktober 2013 en 30 oktober 2013.

3. Het betoog van [appellant] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hem geen boete kan worden opgelegd wegens boetefeit 4.2.022 O, 4.2.026 O en 4.2.031 O, omdat deze boetefeiten zien op het nalaten door een gezagvoerder en niet door een schipper, slaagt niet. Ingevolge artikel 5.12, eerste lid, aanhef en onder b, van de Binnenvaartregeling zijn de begrippen gezagvoerder en schipper gelijkgesteld. Zoals de minister terecht heeft aangevoerd is de gezagvoerder de persoon die het gezag heeft over het schip. Nu niet in geschil is dat [appellant] het gezag voerde over het [binnenschip], is hij terecht aangemerkt als gezagvoerder.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank met betrekking tot boetefeit 4.2.031 O niet heeft onderkend dat de kolommen 9 tot en met 11 ingevolge bijlage A1 van het Rsp niet behoeften te worden ingevuld, maar volstaan mocht worden met één schema.

4.1. Ingevolge artikel 3.13, zevende lid, onder a, van het Rsp, mag voor de aantekening van de rusttijden uitsluitend in de exploitatiewijze B met één schema per reis worden volstaan. Nu niet in geschil is dat [appellant] niet heeft gevaren in de exploitatiewijze B, diende hij voor elk bemanningslid het begin en het einde van de rusttijden van elke dag gedurende de reis te noteren in de kolommen 9 tot en met 11.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank zijn beroepsgrond die specifiek ziet op boetefeit 4.2.022 O op 31 oktober 2013 niet heeft behandeld. Ter motivering van die beroepsgrond heeft hij aangevoerd dat de controle van het vaartijdenboek op 31 oktober 2013 om 16:00 uur plaatsvond. Op dat moment was de dag nog niet voorbij zodat hij in de gelegenheid diende te worden gesteld om alsnog de aantekeningen te plaatsen. Er heeft geen overtreding plaatsgevonden over het verloop van een gehele dag, zodat daarvoor geen boete kan worden opgelegd, aldus [appellant].

5.1. Dit betoog faalt. In overweging 4.1 van de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank terecht overwogen dat uit bijlage A1 bij het Rsp volgt dat de kolommen moeten worden ingevuld zodra het schip de vaart begint of voortzet. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat uit deze bewoording volgt dat het een gezagvoerder niet vrij staat om op een door hem gekozen moment deze gegevens in te vullen. [appellant] heeft bij aanvang van de vaart op 31 oktober 2013 geen gegevens aangetekend in kolom 1 tot en met 4 van het vaartijdenboek, zodat hij op die datum artikel 3.13, eerste lid, van het Rsp, heeft overtreden voor zover daarin is bepaald dat de schipper zodra de vaart begint of voortzet de gegevens in

kolom 1 tot en met 4 in het vaartijdenboek dient aan te tekenen.

6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de minister in strijd met het verbod van willekeur heeft gehandeld door hem een boete op te leggen en niet te volstaan met een waarschuwing. Daartoe voert hij aan dat de minister de regelgeving ter zake van het vaartijdenboek met grote willekeur handhaaft. Ter motivering van dit standpunt verwijst hij naar de rapportage Thema-actie Vaartijdenboek en Bemanningssterkte in de binnenvaart van de minister van februari 2013 (hierna: de rapportage). Hierin staat onder meer vermeld dat de minister in 2012 in een situatie waarop feitcode 4.2.031 O ziet, veertig maal heeft volstaan met een waarschuwing. Voorts heeft de minister in een situatie waarbij het vaartijdenboek zich niet in de stuurhut bevond, hetgeen een zeer ernstig vergrijp is, in 2012 vier maal volstaan met een waarschuwing. De minister mocht daarom niet zonder motivering overgaan tot handhaving, aldus [appellant].

6.1. Uit de door [appellant] overgelegde rapportage volgt dat de minister in een aantal situaties niet is overgegaan tot beboeten en heeft volstaan met een waarschuwing. De minister heeft toegelicht dat uitsluitend waarschuwingen zijn gegeven voor zeer lichte vergrijpen, zoals het invullen met een potlood waar balpen is vereist. Met het zich niet bevinden in de stuurhut van het vaartijdenboek wordt, naar de minister heeft toegelicht, niet gedoeld op het in het geheel niet aanwezig zijn van het boek op het schip, maar op het opbergen ervan op de verkeerde plek. Dit is geen ernstige overtreding. De minister heeft tevens toegelicht dat wegens onduidelijkheid over de interpretatie van "de volgende dag" in feitcode 4.2.031 O overtreding daarvan op de dag van de controle niet is beboet, maar dat in die gevallen, wellicht ten onrechte, nu het mogelijk niet om overtredingen ging, wel een waarschuwing is gegeven. Aan [appellant] is ter zake van het aantekenen van de rusttijden op 31 oktober 2013 een boete opgelegd, noch een waarschuwing gegeven. Volgens de rapportage heeft de minister in 2012 in twintig gevallen wel een boete opgelegd ter zake van boetefeit 4.2.031 O. Uit de rapportage volgt verder dat de minister in 2012 vierenzeftig maal een boete heeft opgelegd ter zake van boetefeit 4.2.022 O en negenendertig maal ter zake van boetefeit 4.2.026 O. Ter zake van deze twee boetefeiten heeft de minister in 2012 geen enkele maal volstaan met een waarschuwing. De rechtbank heeft de boete derhalve terecht niet in strijd met het verbod op willekeur geacht.

Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het hier gaat om eendaadse samenloop of een voortgezette handeling. Daartoe voert hij aan dat de overtredingen binnen een aaneengesloten periode hebben plaatsgevonden en doublures bevatten. Hij heeft gedurende één reis onvoldoende toezicht gehouden op een bemanningslid dat het vaartijdenboek zou bijhouden. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte overwogen dat er zeven afzonderlijke overtredingen zijn die afzonderlijk beboetbaar zijn, aldus [appellant].

7.1. Ingevolge artikel 5:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan de minister, indien twee of meer voorschriften zijn overtreden, voor de overtreding van elk afzonderlijk voorschrift een bestuurlijke sanctie opleggen. De minister heeft voor de overtreding van de afzonderlijke voorschriften afzonderlijke boetebedragen per dag vastgesteld in tabel 1B van bijlage 11.1 van de Binnenvaartregeling. Hoewel de overtreden voorschriften samenhangen, nu alle strekken tot controle op de naleving van de vaartijd, rusttijd en pauze, bevatten deze voorschriften geen doublures omdat zij niet betrekking hebben op dezelfde gedraging of nalatigheid. Evenals de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat [appellant] op verschillende momenten heeft besloten uiteenlopende informatie niet in de onderscheiden kolommen in te vullen. Uit bijlage A1 bij het Rsp volgt dat de kolommen,

afhankelijk van het nummer, moeten worden ingevuld zodra het schip de vaart begint, onderbreekt, voortzet of beëindigt, dan wel voor 8:00 uur de volgende dag. Dat [appellant] zowel onder feitcode 4.2.022 O als onder feitcode 4.2.026 O wordt verweten niet de gegevens in kolom 1 te hebben aangetekend is geen doublure. Onder feitcode 4.2.022 O wordt [appellant] verweten dat hij in kolom 1 niet de datum bij het begin of de voortzetting van de vaart heeft aangetekend en onder feitcode 4.2.026 O wordt hem verweten dat hij in kolom 1 niet de datum bij beëindiging of onderbreking van de vaart heeft aangetekend. Gezien het voorgaande heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat zich een voortgezette handeling of eendaadse samenloop heeft voorgedaan. Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt voorts dat het boetebedrag in ieder geval met 50% moet worden verminderd. Daartoe voert hij aan dat sinds 1 juli 2015 in bijlage 11.1 van de Binnenvaartregeling is bepaald dat het boetebedrag met 50% wordt verminderd indien de boete wordt opgelegd aan een gezagvoerder in loondienst.

8.1. Ingevolge artikel 5:46, vierde lid, van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, wordt in geval van een bestuurlijke boete een aanpassing van de regelgeving ten gunste van de overtreder toegepast, ook indien deze aanpassing zich pas hangende de tegen de boete ingestelde procedure heeft voorgedaan. De nieuwe bepaling waarop [appellant] zich beroept, is echter niet op hem van toepassing. Deze bepaling geldt uitsluitend voor gevallen waarin de overtreden norm niet alleen tot de gezagvoerder, maar ook tot de werkgever, eigenaar of exploitant is gericht. Deze gevallen zijn in de tabel met het cijfer 2 gemarkeerd.

Het betoog faalt.

9. [appellant] betoogt tot slot dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de boete onevenredig is. Daartoe voert hij aan dat de proportionaliteit van de totale boete moet worden beoordeeld en niet de boete per afzonderlijke overtreding. De ernst en de verwijtbaarheid zijn gering. Zijn schip is een klein binnenschip dat geen gevaarlijke stoffen vervoert, de overtredingen zijn begaan tijdens één enkele reis en de vaar- en rusttijden zijn niet overtreden. Voorts wordt hij door zijn persoonlijke omstandigheden onevenredig benadeeld door de hoogte van de boete. Hij heeft een zeer laag inkomen en kan om gezondheidsredenen geen zwaar werk verrichten.

[appellant] betoogt voorts dat de rechtbank niet heeft onderkend dat bijlage 11.1 van de Binnenvaartregeling buiten beschouwing had moeten worden gelaten. Daartoe voert hij aan dat in de Binnenvaartregeling de omvang van de boetes niet is toegelicht aan de hand van het ermee te dienen belang, dat er geen maximumbedrag is opgenomen voor cumulatie en dat bij de omvang van de boetes onvoldoende wordt gedifferentieerd.

9.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:8 van de Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 90 - 92) volgt dat indien voor onderscheiden overtredingen twee of meer bestuurlijke boetes worden opgelegd, het totaal van de boetes in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel.

De op te leggen boetebedragen zijn bij ministeriële regeling vastgelegd. Bij het vaststellen van de hoogte van de boetes heeft de minister in aanmerking genomen dat deze betrekking hebben op gedragingen waarbij regels zijn overtreden die in het belang van de veiligheid van de vaart zijn vastgesteld. Daarbij is gekozen voor een boete met betrekking tot elke dag in de loop waarvan de overtreding is begaan. Er is geen reden om de in de Binnenvaartregeling

geregelde boetes onredelijk hoog te achten, nu de veiligheid van de vaart van groot maatschappelijk belang is en de hoogte van de boete een afschrikwekkend effect dient te hebben. Bijlage 11.1 is met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel tot stand gekomen. Dat de boetes gelijkelijk worden opgelegd aan elke overtreder maakt dit niet anders nu de minister, ingevolge artikel 5:46, derde lid, van de Awb, indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, niettemin een lagere boete oplegt, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

De door [appellant] overgelegde gegevens betreffende zijn inkomen leiden niet tot het oordeel dat hij door de opgelegde boete onevenredig wordt benadeeld. De overige door [appellant] opgeworpen omstandigheden acht de Afdeling niet bijzonder in de zin van artikel 5:46, derde lid, van de Awb. Indien [appellant] wegens zijn leeftijd en fysieke beperkingen niet meer ten volle in staat is de verplichtingen verbonden aan het fungeren als gezagvoerder te dragen, ligt het op zijn weg te besluiten die functie niet meer uit te oefenen. Zolang hij dat echter nog wel doet, dient hij de wettelijke verplichtingen die aan die functie zijn verbonden na te leven. Derhalve heeft de rechtbank terecht overwogen dat er geen reden is tot matiging van de opgelegde boete.

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. A. Hammerstein en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, griffier.

w.g. Vlasblom w.g. De Vries
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 oktober 2015

582-798.