

|                  |                                                                                                                                                                                   |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2019:3037                                                                                                                                                             |
| Datum uitspraak  | 4 september 2019                                                                                                                                                                  |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 29 augustus 2017 heeft de minister aan [wederpartij] een bestuurlijke boete opgelegd van € 39.600,00 wegens overtreding van de Arbeidstijdenwet (hierna: de Atw). |

Volledige tekst

201807850/1/A3.

Datum uitspraak: 4 september 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Infrastructuur en Waterstaat,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 16 augustus 2018 in zaak nr. 18/1169 in het geding tussen:

[wederpartij], gevestigd te [plaats],

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 29 augustus 2017 heeft de minister aan [wederpartij] een bestuurlijke boete opgelegd van € 39.600,00 wegens overtreding van de Arbeidstijdenwet (hierna: de Atw).

Bij besluit van 17 januari 2018 heeft de minister het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 augustus 2018 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 17 januari 2018 vernietigd voor zover daarbij een bestuurlijke boete aan [wederpartij] is opgelegd voor de ritten op 15 november 2016, 17/18 november 2016, 19 november 2016, 21/22 november 2016, 22/23 november 2016, 23 november 2016, 23/24 november 2016, 24/25 november 2016 en 26 november 2016 (hierna tezamen: de genoemde data), de hoogte van de boete vastgesteld op een bedrag van € 4.400,00 en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 17 januari 2018. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 juli 2019, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. A. van Geel, mr. W. Autar en mr. W.P. van Kooten-Vroegindeweij, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. M.S. Kikkert, advocaat te Haarlem, zijn verschenen.

Overwegingen

Wet- en regelgeving

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. [wederpartij] exploiteert een transportbedrijf voor vervoer over de weg. Op 28 november 2016 is een vrachtwagen van [wederpartij] door een verbalisant van de Politie Landelijke Eenheid gecontroleerd op naleving van de Atw en het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: het Atbv). De bevindingen van deze controle zijn neergelegd in een op ambtsead opgemaakt boeterapport van 16 februari 2017. Volgens de minister blijkt uit het boeterapport dat [wederpartij] artikel 2.4:13, tweede lid, van het Atbv in samenhang met artikel 32, eerste lid, van de Verordening (EU) nr. 165/2014 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 (hierna: de Vo. 165/ 2014) heeft overtreden. Op grond van deze bepalingen dienen vervoersondernemingen en bestuurders ervoor te zorgen dat digitale tachografen en bestuurderskaarten correct werken en correct worden gebruikt. Gebleken is dat de bestuurder reed op een niet op zijn naam gestelde bestuurderskaart. Blijkens het boeterapport heeft de verbalisant na verder onderzoek tien overtredingen vastgesteld waarbij is gereden met de bestuurderskaart van een ander. De overtredingen betreffen één bestuurder.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat voor de ritten op de in het boeterapport genoemde data niet vast is komen te staan dat sprake is geweest van wegvervoer waarop de 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 (hierna: de Vo. 561/2006) van toepassing is. Op basis van het boeterapport staat voor de rechtbank weliswaar vast dat met hetzelfde voertuig door dezelfde chauffeur is gereden evenals op welke tijdstippen en dat hierbij de bestuurderskaart van een ander is gebruikt, maar niet dat op de genoemde data op de openbare weg is gereden binnen de Gemeenschap of tussen de Gemeenschap, Zwitserland en de landen die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: de EU). Daarmee is volgens de rechtbank niet komen vast te staan dat [wederpartij] op de genoemde data in strijd heeft gehandeld met het bepaalde in artikel 2.4:13, tweede lid, van het Atbv in samenhang met artikel 32, eerste lid, van de Vo. 165/2014. Naar het oordeel van de rechtbank betekent dit dat alleen kan worden vastgesteld dat [wederpartij] op 28 november 2016 een overtreding van de Arbeidstijdenwet en het Atbv

heeft begaan, omdat de verbalisant op die datum de vrachtwagen tot stilstand heeft gebracht op de openbare weg binnen de EU. Daarom mocht de minister alleen voor de overtreding op die datum een bestuurlijke boete opleggen.

Het hoger beroep

Gronden

4. De minister kan zich niet verenigen met het oordeel van de rechtbank dat hij alleen voor de overtreding op 28 november 2016 een bestuurlijke boete mocht opleggen. De minister meent dat de Vo. 561/2006 ook van toepassing is op de ritten op de overige in het boeterapport genoemde data. Het feit dat [wederpartij] alleen beschikt over een Eurovergunning en dat uit de bij het boeterapport bijgevoegde print-outs van de tachograaf volgt dat de chauffeur lange afstanden op de genoemde data heeft afgelegd, maakt dat volgens de minister niet anders kan worden geconcludeerd dan dat deze ritten ook over de openbare weg binnen de Europese Unie hebben plaatsgevonden. Verder voert hij aan dat het voor de overtreding en boeteoplegging niet uitmaakt of de Verordening dan wel de Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg (hierna: de AETR) van toepassing is, omdat boetefact 2.4:5(6) ook verwijst naar artikel 2.4:13, vierde lid, van het Atbv in samenhang met artikel 10, tweede lid, van de AETR, waarin dezelfde norm zou zijn opgenomen.

Boeterapport

4.1 In het boeterapport is het volgende vermeld: [...] "Het bepaalde in artikel 2.3:1 van het Arbeidstijdenbesluit vervoer en de Verordening 561/2006 was in deze van toepassing, daar ik aan de hand van de overhandigde bescheiden zag dat het een vrachtauto met een laadvermogen van meer dan 500 kilogram betrof en dat het wegvervoer plaatsvond uitsluitend binnen de Gemeenschap of tussen de Gemeenschap, Zwitserland en de landen die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, een en ander gelet op het bepaalde in artikel 2 lid 2 van de Verordening EG nr. 561/2006." [...] "Door mij werd de navolgende overtreding van het Arbeidstijdenwet vervoer geconstateerd: - B 2 4 5 (6) Ik zag dat de vervoersonderneming er niet voor had gezorgd dat de digitale tachograaf en bestuurderskaart correct werkten en correct werden gebruikt, een en ander in strijd met het bepaalde in artikel 2.4:13 lid 2 van het Arbeidstijdenbesluit vervoer, gelet op het bepaalde in artikel 32 lid 1 van de verordening (EU) nr. 165/2014. Nadat ik deze bestuurder had staande gehouden zag ik dat ten tijde van de controle de bestuurderskaart ten name van [persoon A] in de tachograaf werd gebezigd terwijl het voertuig werd bestuurd door [persoon B] en derhalve werd door deze bestuurder een niet op zijn naam gestelde bestuurderskaart gebruikt." [...] "Bij onderzoek/analyse van de mij ter beschikking staande informatie uit de gedownloade data, print-outs van de voertuigunit en de bestuurderskaart en de dagstaten/daglijsten van deze bestuurder, werden door mij de navolgende overtredingen geconstateerd: [...]"

Vervolgens wordt in het boeterapport een opsomming gegeven van dagen en tijden (de genoemde data) waarop de bestuurder een niet op zijn naam gestelde bestuurderskaart had gebruikt.

Het oordeel van de Afdeling

Toetsingskader

4.2. In hoger beroep is uitsluitend de vraag aan de orde of de rechtbank al dan niet terecht heeft geoordeeld dat de minister geen boete mocht opleggen voor de overtredingen op de

genoemde data. Dit betekent dat de overtreding op 28 november 2016 hier dan ook niet ter discussie staat.

In artikel 8:1, eerste lid, van het Atbv is bepaald dat het niet naleven van artikel 2.4:13, tweede lid, van het Atbv een overtreding is. Op grond van artikel 2.4:13, tweede lid, van het Atbv is het verboden te handelen in strijd met artikel 32, eerste lid, van de Vo. 165/2014, als op het wegvervoer dat heeft plaatsgevonden de Vo. 561/2006 van toepassing is. Dit betekent dat als de Vo. 561/2006 niet van toepassing is op het wegvervoer dat heeft plaatsgevonden, artikel 2.4:13, tweede lid, van het Atbv in samenhang met artikel 32, eerste lid, van de Vo. 165/2014 niet wordt overtreden.

De vraag die in dit geschil dan ook moet worden beantwoord is, of de Vo. 561/2006 van toepassing is op het wegvervoer dat heeft plaatsgevonden op de genoemde data. In artikel 2, tweede lid, van deze verordening staat dat, ongeacht het land waar het voertuig is ingeschreven, deze verordening van toepassing is op het wegvervoer dat - kort gezegd - heeft plaatsgevonden uitsluitend binnen de Gemeenschap of tussen de Gemeenschap en de daar genoemde landen (hierna vereenvoudigd te noemen: binnen de EU). Op grond van het derde lid van dit artikel is de AETR, in plaats van de verordening, van toepassing op internationale

vervoersactiviteiten over de weg die gedeeltelijk buiten de EU plaatsvinden, met voertuigen die zijn ingeschreven in de Gemeenschap of in landen die partij zijn bij de AETR, voor de gehele rit of met voertuigen die zijn ingeschreven in een derde land dat geen partij is bij de AETR, alleen voor het gedeelte van de rit dat plaatsvindt op het grondgebied van de Gemeenschap of van landen die partij zijn bij de AETR (hierna vereenvoudigd te noemen: buiten de EU).

Dit betekent dat voor het antwoord op de vraag of de Vo. 561/2006 van toepassing is, bepalend is of de vervoersactiviteiten uitsluitend binnen de EU plaatsvinden. Alleen dan is de Vo. 561/2006 van toepassing. Vindt het wegvervoer daarentegen buiten of gedeeltelijk buiten de EU plaats, dan is voor voertuigen die zijn ingeschreven in de Gemeenschap de AETR van toepassing op het wegvervoer voor de gehele rit, dus ook als een deel van het wegvervoer plaatsvindt binnen de EU.

#### Beoordeling

4.3. Het opleggen van een bestuurlijke boete is een sanctie met een punitief karakter, hetgeen met zich brengt dat aan de bewijsvoering van de overtreding en aan de motivering van het sanctiebesluit strenge eisen worden gesteld. Gelet op de waarborgen die voortvloeien uit artikel 6, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, geldt als uitgangspunt dat op het bestuursorgaan de bewijslast rust dat van een overtreding sprake is. In geval van twijfel dient aan de betrokkene het voordeel van de twijfel te worden gegund (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 16 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4579](#)). In het boeterapport van 16 februari 2017 staat opgesomd op welke dagen en tijden de bestuurder met de bestuurderskaart van een ander heeft gereden, maar niet dat het wegvervoer op deze data uitsluitend binnen de EU heeft plaatsgevonden. Uit de informatie van de gedownloade data van de tachograaf, print-outs van de voertuigunit en de bestuurderskaart en de dagstaten van de bestuurder blijkt dit namelijk niet. Ook bevat het boeterapport geen verklaring van de bestuurder door welke landen is gereden ter uitvoering van de ritten op de genoemde data of zijn bij het boeterapport stukken gevoegd waarin dit is aangegeven. Evenmin blijkt dat anderszins is onderzocht of de vervoersactiviteiten over de weg op die data wel uitsluitend binnen de EU

hebben plaatsgevonden en niet ook geheel of gedeeltelijk daarbuiten. De minister mocht, gelet op het punitieve karakter van de maatregel, er niet zonder meer van uitgaan dat alleen omdat de controle plaatsvond binnen de EU het wegvervoer op de genoemde andere data ook en dan uitsluitend binnen de EU zou hebben plaatsgevonden. De minister heeft dit, naar hij heeft toegelicht, aangenomen, omdat uit de bij het boeterapport gevoegde informatie blijkt dat op de genoemde data 'lange afstanden zijn gereden' en [wederpartij] alleen beschikt over een Eurovergunning en daarom geen vergunning heeft voor wegvervoer buiten de EU. Een aanname op basis van een dergelijke redenering is evenwel onvoldoende om aan de eisen te voldoen die worden gesteld aan de bewijsvoering van een overtreding die wordt beboet. Nu de minister niet nader heeft onderzocht of het wegvervoer op de genoemde data uitsluitend binnen de EU heeft plaatsgevonden en de toepasselijkheid van Vo. 561/2006 door [wederpartij] wordt betwist, bestaat twijfel of Vo. 561/2006 van toepassing was op het wegvervoer op de genoemde data. Daar komt bij dat voor wegvervoer buiten de EU ook lange afstanden gereden kunnen worden. In een dergelijke situatie is, zoals hiervoor al beschreven, de AETR van toepassing op het wegvervoer voor de gehele rit, dus ook als een deel van dat wegvervoer plaatsvindt binnen de EU. De minister lijkt dat in voorliggende zaak niet te hebben onderkend.

Het standpunt van de minister in hoger beroep dat het voor de overtreding en de boeteoplegging niet uitmaakt of de Vo. 165/2014 dan wel de AETR van toepassing is en dat het daarom ook niet uitmaakt waar het wegvervoer heeft plaatsgevonden, volgt de Afdeling niet. Aan het opleggen van de boete is nadrukkelijk alleen overtreding van de Vo. 165/2014 ten grondslag gelegd. Nu het hier gaat om een punitieve sanctie en de norm die in de AETR is opgenomen niet geheel gelijklopend is aan de norm in de Vo. 165/2014, is het niet aanvaardbaar om overtreding van de AETR eerst in dit stadium alsnog aan het besluit ten grondslag te leggen, alleen al niet omdat [wederpartij] zich hiertegen niet heeft kunnen verdedigen.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de minister niet deugdelijk heeft onderbouwd dat de Vo. 561/2006 van toepassing was op het wegvervoer dat heeft plaatsgevonden op de genoemde data. Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de minister voor de overtredingen op de genoemde data geen boete aan [wederpartij] mocht opleggen.

Het betoog faalt.

Conclusie

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

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. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de minister van Infrastructuur en Waterstaat een griffierecht van € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. A. ten Veen en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Langeveld-Mak  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 september 2019

317-859.

## ***BIJLAGE - Wettelijk kader***

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 6

[...]

2.Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

[...]

Arbeidstijdenwet

Artikel 10:5

1. Een daartoe door Onze Minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaar legt de bestuurlijke boete op aan de natuurlijke of rechtspersoon op wie de verplichtingen rusten welke voortvloeien uit deze wet en de daarop berustende bepalingen, voor zover het niet naleven daarvan is aangeduid als overtreding.

[...]

3. De ter zake van deze wet en de daarop berustende bepalingen gestelde overtredingen gelden ten opzichte van elke persoon, met of ten aanzien van wie de overtreding is begaan, en met betrekking tot elke dag in de loop waarvan deze overtreding is begaan.

[...]

Arbeidstijdenbesluit vervoer

Artikel 2.3:1

Met uitsluiting van het Arbeidstijdenbesluit zijn dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen van toepassing op iedere verplaatsing, die geheel of gedeeltelijk over voor openbaar gebruik toegankelijke wegen plaats vindt in lege of beladen toestand, alsmede de direct daarmee samenhangende werkzaamheden, van:

- a. een vrachtauto waarvan het kentekenbewijs een laadvermogen van meer dan 500 kilogram vermeldt, alsmede een losse trekker;
- b. een bus;
- c. een taxi, niet zijnde een ambulance.

Artikel 2.4:13

[...]

2. Voor zover verordening (EG) nr. 561/2006 van toepassing is, is het verboden te handelen in strijd met de artikelen 1, eerste lid, tweede alinea, 3, eerste lid, 27, 29, tweede lid, 32, eerste tot en met vierde lid, 33, eerste en tweede lid, 34, behoudens het derde lid, onder b, tweede alinea, 35, 36, eerste en tweede lid, 37, eerste lid, eerste volzin en tweede lid van verordening (EU) nr. 165/2014.

[...]

#### Artikel 8:1

1. Het niet naleven van de artikelen 2.4:1, eerste tot en met vijfde lid, 2.4:2, eerste lid, 2.4:3, eerste lid, 2.4:4, 2.4:8 tot en met 2.4:10, 2.4:11, derde lid, 2.4:13, tweede tot en met vierde lid, 2.5:1, tweede en vijfde lid, 2.5:3, 2.5:4, tweede lid, 2.5:4a, vijfde en zesde lid, 2.5:5, derde lid, 2.5:6, eerste tot en met vierde lid, 2.5:7, zesde lid, 2.5:8, vijfde en zesde lid, 2.6:1, derde lid, 2.7:1 en 2.7:4, eerste en derde lid, alsmede het bepaalde krachtens de artikelen 2.4:1, zesde lid, 2.4:2, tweede lid, 2.4:3, derde lid, 2.4:12, onderdelen e, f en g, of 2.4:13, eerste lid, levert een overtreding op.

[...]

Verordening (EU) nr. 165/2014 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

#### Artikel 32

1. Vervoersondernemingen en bestuurders zorgen ervoor dat digitale tachografen en bestuurderskaarten correct werken en correct worden gebruikt. Vervoersondernemingen en bestuurders die gebruikmaken van analoge tachografen, zorgen ervoor dat deze correct werken en dat de registratiebladen correct wordt gebruikt.

[...]

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

#### Artikel 2

1. 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.

2. Deze verordening is, ongeacht het land waar het voertuig is ingeschreven, van toepassing op wegvervoer dat plaatsvindt:

a) uitsluitend binnen de Gemeenschap; of

b) tussen de Gemeenschap, Zwitserland en de landen die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte

3. De AETR is, in plaats van deze verordening, van toepassing op internationale vervoersactiviteiten over de weg die gedeeltelijk buiten de in lid 2 gedefinieerde gebieden plaatsvinden, met:

a) voertuigen die zijn ingeschreven in de Gemeenschap of in landen die overeenkomstsluitende partij zijn bij de AETR, voor de gehele rit.

b) voertuigen die zijn ingeschreven in een derde land dat geen overeenkomstsluitende partij is bij de AETR, alleen voor het gedeelte van de rit dat plaatsvindt op het grondgebied van de Gemeenschap of van landen die overeenkomstsluitende partij zijn bij de AETR.