

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2478
Datum uitspraak	21 oktober 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 april 2018 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat een bestuurlijke boete van € 44.000,00 aan [appellante] opgelegd. Op 6 september 2017 heeft een inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport bij een controle vastgesteld dat een chauffeur van [appellante] op die dag en in de 28 voorgaande dagen 22 keer zonder bestuurderskaart in een vrachtauto heeft gereden. Zijn bestuurderskaart was op 28 mei 2017 verlopen. Naar aanleiding hiervan heeft de minister op grond van de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer (wegvervoer) 2016 een bestuurlijke boete opgelegd vanwege 10 overtredingen op grond waarvan [appellante] ervoor moet zorgen dat de digitale tachografen en bestuurderskaarten correct werken en dat de chauffeur hier correct gebruik van maakt.

Volledige tekst

202001617/1/A3.

Datum uitspraak: 21 oktober 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 27 januari 2020 in zaak nr. 18/5642 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 3 april 2018 heeft de minister een bestuurlijke boete van € 44.000,00 aan [appellante] opgelegd.

Bij besluit van 10 september 2018 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 januari 2020 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 september 2020, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. E.A ter Kuile, advocaat te Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. A. van Geel, zijn verschenen. Verder is ter zitting [belanghebbende] gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 6 september 2017 heeft een inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport bij een controle vastgesteld dat een chauffeur van [appellante] op die dag en in de 28 voorgaande dagen 22 keer zonder bestuurderskaart in een vrachtauto met kenteken [...] heeft gereden. Zijn bestuurderskaart was op 28 mei 2017 verlopen. Naar aanleiding hiervan heeft de minister op grond van de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer (wegvervoer) 2016 (hierna: de Beleidsregel 2016) een bestuurlijke boete van € 44.000,00 aan [appellante] opgelegd vanwege 10 overtredingen van artikel 2.4:13, tweede lid, van het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: het Atbv) in samenhang gelezen met artikel 32, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 165/2014), op grond waarvan [appellante] ervoor moet zorgen dat de digitale tachografen en bestuurderskaarten correct werken en dat de chauffeur hier correct gebruik van maakt.

Hoger beroep

2. [appellante] betoogt primair dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister op basis van het boeterapport van

3 oktober 2017 en het aanvullend boeterapport van 7 september 2018 heeft kunnen vaststellen dat Verordening (EG) nr. 561/2006 van toepassing was, omdat sprake was van vervoer binnen de EU. Het aanvullende boeterapport bevat enkel de stelling van de inspecteur die niet is en ook niet kan zijn gebaseerd op objectief waarneembare bewijsstukken. De minister mocht daarom volgens [appellante] geen boete opleggen.

Subsidiair betoogt [appellante] dat de minister ten onrechte geen documenten aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd waaruit blijkt dat er een verplichting tot het gebruik van een bestuurderskaart bestond. Daarnaast heeft de minister onvoldoende gemotiveerd waarom [appellante] onvoldoende toezicht heeft gehouden. De omstandigheid dat overtredingen hebben plaatsgevonden is daarvoor onvoldoende. Tot slot is per 20 december 2019 de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer (wegvervoer) 2019 (hierna: de Beleidsregel 2019) in werking getreden en moet de boete op grond daarvan

gematigd worden tot een bedrag van € 10.875,00, aldus [appellante].
Het wettelijk kader

3. Het wettelijk kader is opgenomen in een bijlage en maakt deel uit van deze uitspraak.

Beoordeling van het hoger beroep

4. Ter zitting bij de Afdeling heeft [appellante] haar hogerberoepsgrond dat een matiging van 50 procent geboden is, omdat het gaat om het in een korte periode onjuist handelen van één chauffeur, ingetrokken, zodat de Afdeling daar geen oordeel over geeft.

Toepasselijkheid Verordening 561/2006

5. Artikel 2.4:13, tweede lid, van het Atbv bepaalt dat voor zover Verordening 561/2006 van toepassing is, het verboden is om te handelen in strijd met artikel 32, eerste lid, van Verordening 165/2014. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat vervoersondernemingen en bestuurders ervoor zorgen dat digitale tachografen en bestuurderskaarten correct werken en correct worden gebruikt. Uit artikel 2, eerste lid, sub a, en tweede lid, van Verordening 561/2006 volgt dat Verordening 561/2006 van toepassing is op wegvervoer dat - kort gezegd - heeft plaatsgevonden binnen de Gemeenschap of tussen de Gemeenschap, Zwitserland en de landen die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Tussen partijen is in geschil of Verordening 561/2006 van toepassing is op het wegvervoer dat heeft plaatsgevonden.

5.1. Uit het boeterapport volgt niet waar de vervoersactiviteiten hebben plaatsgevonden. In het aanvullend boeterapport heeft de inspecteur daarover vastgelegd: "Tijdens deze controle zei de bestuurder tegen mij dat hij in de controleperiode vervoer had verricht binnen Nederland en dat hij niet in het bezit was van een bestuurderskaart." Hieraan heeft de minister in het besluit op bezwaar de conclusie verbonden dat Verordening 561/2006 van toepassing is.

5.2. Zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld bestaan geen aanknopingspunten om te twijfelen aan het aanvullend boeterapport.

Anders dan in de uitspraak van de Afdeling van 4 september 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3037](#), bevat het (aanvullend) boeterapport in deze zaak een verklaring van de chauffeur dat hij het vervoer heeft verricht binnen Nederland. Dit aanvullend boeterapport is op ambtseed opgemaakt.

Een bestuursorgaan mag, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het bewijs, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een in dit geval op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend aanvullend boeterapport, voor zover deze de eigen waarnemingen van de opsteller van het aanvullend boeterapport weergeven. Indien die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.

In dit geval is niet gebleken dat de verklaring die in het aanvullend boeterapport is opgenomen onjuist is weergegeven. De enkele stelling dat de inspecteur niet met de chauffeur heeft gesproken over waar de vervoersactiviteiten hebben plaatsgevonden is daarvoor onvoldoende. Verder is de enkele stelling dat de verklaring van de chauffeur dat hij 'vervoer binnen Nederland heeft verricht' niet uitsluit dat hij niet alleen in Nederland gereden heeft, mede gelet op de toelichting van de inspecteur ter zitting bij de Afdeling, onvoldoende

om te oordelen dat de chauffeur op de genoemde data niet uitsluitend binnen Nederland heeft gereden. Hoewel [appellante] terecht stelt dat de verwijzing van de inspecteur naar de vrachtbrief van de dag van controle onvoldoende is om tot de conclusie te komen dat de chauffeur op de genoemde data binnen Nederland heeft gereden, is het aanvullend boeterapport wel voldoende om tot die conclusie te komen. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat Verordening 561/2006 en Verordening 156/2004 van toepassing waren op het wegvervoer.

Het betoog faalt.

Verplichting tot gebruik van bestuurderskaart

6. [appellante] moet er op grond van artikel 32, eerst lid, van Verordening 165/2014 voor zorgen dat de digitale tachograaf en bestuurderskaart goed werken en dat haar chauffeur er correct gebruik van maakt. Tussen partijen is niet in geschil dat uit de print outs en schermafdrucken uit het computerprogramma DIANTA (Digitale en Analoge Tachograaf Analyse) volgt dat de chauffeur zonder bestuurderskaart heeft gereden. Gelet op wat onder 5.2 is overwogen, is Verordening 561/2006 van toepassing en had de chauffeur dus een bestuurderskaart moeten gebruiken.

Het betoog faalt.

Toezicht door [appellante]

7. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling 12 september 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2987](#), betekent het enkele feit dat een chauffeur onjuist gebruik heeft gemaakt van zijn tachograaf en bestuurderskaart niet zonder meer dat de werkgever onvoldoende toezicht heeft gehouden op het juiste gebruik van die tachograaf en bestuurderskaart. Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Regeling tachograafkaarten moet [appellante] tenminste elke 28 dagen de gegevens op de bestuurderskaart overbrengen naar haar vestiging. Dat betekent dat zij de gegevens elke 28 dagen in haar eigen systeem moet opnemen. Tussen partijen is niet in geschil dat de bestuurderskaart per 28 mei 2017 is verlopen. De controle door de inspecteur vond meer dan 100 dagen daarna, op 6 september 2017, plaats. Bij het overbrengen van de gegevens op de bestuurderskaart naar de vestiging had [appellante] in die tussentijd kunnen en moeten zien dat de bestuurderskaart per 28 mei 2017 was verlopen. Zij had de chauffeur daar toen geen gebruik meer van mogen laten maken. [appellante] heeft dat wel gedaan. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat zij daarmee onvoldoende zorg heeft gedragen voor het juiste gebruik en de juiste werking van de bestuurderskaart en daarmee is tekortgeschoten in het houden van toezicht.

Het betoog faalt.

Bevoegdheid tot opleggen boete

8. Gelet op het voorgaande heeft [appellante] in strijd gehandeld met artikel 2.4:13, tweede lid, van het Atbv in verbinding met artikel 32, eerste lid, van Verordening 165/2014. Dat levert op grond van artikel 8:1, eerste lid, van het Atbv een overtreding op. De minister was dus bevoegd om een boete op te leggen.

Nieuwe beleidsregel

9. Per 20 december 2019 is de Beleidsregel 2019 in werking getreden. Artikel 7 van de Beleidsregel 2019 bepaalt dat de boete die de minister per boetebeschikking maximaal kan opleggen bij een transportinspectie ten hoogste 50% bedraagt van de boete die wordt opgelegd op grond van artikel 5, tweede lid, onder a, van de Beleidsregel 2019.

Laatstgenoemd artikel bepaalt dat de minister de bestuurlijke boete die ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt, te weten € 87.000,00, vermenigvuldigt met 0,25. Gelet op artikel 5:46, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dient niet de Beleidsregel 2016 maar de Beleidsregel 2019 toegepast te worden, omdat dit voor [appellante] gunstiger is. De onder de Beleidsregel 2016 opgelegde boete bedroeg € 44.000,00. De onder de Beleidsregel 2019 maximaal op te leggen boete bedraagt $0,5 \times 0,25 \times € 87.000,00 = € 10.875,00$, zodat de boete op dit bedrag vastgesteld zal worden. [appellante] heeft geen andere omstandigheden aangevoerd waarin aanleiding gevonden zou kunnen worden om de boete verder te matigen. Het betoog slaagt.

Slotsom

10. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 10 september 2018 van de minister alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal de bestuurlijke boete vaststellen op € 10.875,00 en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

11. 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 Gelderland van 27 januari 2020 in zaak nr. 18/5642;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 10 september 2018, kenmerk 071703623/08;

V. herroept het besluit van 3 april 2018, kenmerk 071703623/04;

VI. bepaalt dat de boete wordt vastgesteld op een bedrag van € 10.875,00;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 10 september 2018;

VIII. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.100,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 870,00 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 21 oktober 2020

280-960.

BIJLAGE | WETTELIJK KADER

Artikel 2 van Verordening 561/2006

1. Deze verordening is van toepassing op wegvervoer:

- a) van goederen waarbij de toegestane maximummassa van de voertuigen, dat van de aanhangwagens of opleggers begrepen, 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) (...)

Artikel 32, eerste lid, van Verordening 165/2014

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.

Artikel 5:46, tweede en vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht

2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

4. Artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 10:5, eerste en tweede lid, van de Arbeidstijdenwet

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.

2. Voor zover het de in artikel 5:12, tweede lid, onderscheiden categorieën van arbeid betreft legt een daartoe door Onze Minister van Infrastructuur en Milieu en Onze Minister tezamen aangewezen ambtenaar de bestuurlijke boete op aan de natuurlijke persoon 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.

Artikel 2.3:1, sub a, van het Arbeidstijdenbesluit vervoer

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.

Artikel 2.4:13, tweede lid, van het Arbeidstijdenbesluit vervoer

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, eerste lid, van het Arbeidstijdenbesluit vervoer

Het niet naleven van de artikelen (...) 2.4:13, tweede tot en met vierde lid, (...) levert een overtreding op.

Artikel 11, tweede lid, van de Regeling tachograafkaarten

De gegevens op een bestuurderskaart worden door de werkgever of de persoon als bedoeld in artikel 2:7, eerste lid, van de Arbeidstijdenwet tenminste elke 28 dagen overgebracht naar de vestiging van die werkgever of die persoon.

Artikel 5, eerste en tweede lid, onder a, van de Beleidsregel 2019

1. De boete die maximaal per boetebeschikking kan worden opgelegd bij een eerste bedrijfsinspectie voor een bedrijf met 100 of meer werknemers, bedraagt ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

2. Voor een bedrijf met minder dan 100 werknemers worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

a. 0,25 maal het bedrag, bedoeld in het eerste lid bij minder dan 25 werknemers.

Artikel 7 van de Beleidsregel 2019

De boete die maximaal per boetebeschikking kan worden opgelegd bij een transportinspectie aan de werkgever en /of aan een persoon als bedoeld in artikel 2:7 van de Arbeidstijdenwet bedraagt ten hoogste 50% van de boete die wordt opgelegd op grond van artikel 5, tweede lid, onder a.

Artikel 9 van de Beleidsregel 2019

De Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer

(wegvervoer), zoals die luidde op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze beleidsregel, blijft van toepassing op overtredingen die voor de inwerkingtreding van deze beleidsregel begaan zijn.