

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1749
Datum uitspraak	30 mei 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 september 2015 heeft de minister [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van € 1.300,00 wegens overtredingen van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Binnenvaartwet.

Volledige tekst

201701589/1/A3.

Datum uitspraak: 30 mei 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 11 januari 2017 in zaak nr. 16/2037 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Infrastructuur en Milieu, thans de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 7 september 2015 heeft de minister [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van € 1.300,00 wegens overtredingen van bepalingen, gesteld bij en krachtens de Binnenvaartwet.

Bij besluit van 15 februari 2016 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 januari 2017 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 15 januari 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. M.J. van Dam, advocaat te Capelle aan den IJssel, en de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J. 't Hart en dr. E.D.J. Peters, 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. Aan de boeteoplegging heeft de minister een op ambtseed opgesteld boeterapport van Rijkswaterstaat Verkeer- en Watermanagement van 18 juni 2015 (hierna: het boeterapport) ten grondslag gelegd. In het boeterapport is vermeld dat de 2 toezichthouders op 8 juni 2015 op de Waal, ter hoogte van Ewijk, gemeente Beuningen, de duwboot [boot] met daaraan gekoppeld, in lange formatie voor de duwboot, de duwbakken [duwbak 1] en [duwbak 2] (hierna: het vaartuig), zagen varen. De toezichthouders zijn aan boord van het vaartuig gegaan in verband met de controle op de naleving van voorschriften over de vaar- en rusttijden en het minimum vereiste aantal bemanningsleden. De lengte van het vaartuig was 192 m en de breedte 11,45 m. In het vaartijdenboek was vermeld dat het vaartuig in exploitatiewijze B voer. In het certificaat van onderzoek was vermeld dat het vaartuig was uitgerust volgens standaard S2. Op basis van het vaartijdenboek, de vaarbewijzen en de dienstboekjes is vastgesteld dat 2 schippers, 2 stuurmannen en een deksman aan boord waren. Ook is vastgesteld dat de stuurmannen niet in het bezit waren van een zogeheten schipperspatent. Een schipper heeft desgevraagd medegedeeld dat [appellante], de eigenaar van de [boot], zijn werkgever is. Het boeterapport is aangevuld met een op ambtseed opgesteld rapport van 11 januari 2016 (hierna: het aanvullend rapport). Uit het aanvullend rapport volgt dat de schipper die heeft geantwoord op de vraag wie zijn werkgever is zich aan een toezichthouder heeft voorgesteld als gezagvoerder.

2.1. De minister heeft aan [appellante] een boete van € 1.300,00 opgelegd, omdat zij als werkgever in strijd met artikel 22, zevende en negende lid, van de Binnenvaartwet, gelezen in samenhang met de artikelen 1.7 en 1.9 van de Binnenvaartregeling en de artikelen 2.02, eerste lid, en 3.16, eerste lid, van het Rsp heeft gehandeld. [appellante] heeft nagelaten om op het vaartuig tijdens de vaart voortdurend de minimumbemanning aan boord te hebben als vermeld in artikel 3.16, eerste lid, van het Rsp. Het gaat om een tekort van een lichtmatroos en een machinist of matroos-motordrijver. De minister heeft de boetebedragen als vermeld in Bijlage 11.1 bij de Binnenvaartregeling gehanteerd, zoals die luidde ten tijde van de overtreding op 8 juni 2015. Het boetebedrag wegens een tekort van een lichtmatroos bedroeg € 500,00. Het boetebedrag wegens een tekort van een machinist of een matroos-motordrijver bedroeg € 800,00.

Hoger beroep

Terinzagelegging boeterapport

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit van 15 februari 2016 in strijd met artikel 7:4, tweede lid, van de Awb tot stand is gekomen. Ingevolge artikel 7:4, tweede lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage. [appellante] voert aan dat in bezwaar het aanvullend boeterapport ten onrechte niet ter inzage is gelegd.

3.1. Niet in geschil is dat het aanvullend boeterapport niet ter inzage is gelegd, zodat het besluit van 15 februari 2016 in strijd met artikel 7:4, tweede lid, van de Awb tot stand is gekomen. De rechtbank heeft dit gebrek, gelet op artikel 6:22 van de Awb, terecht gepasseerd, nu niet aannemelijk is dat [appellante] door dit gebrek is benadeeld. Daarbij is van belang dat [appellante] het aanvullend rapport na het instellen van het beroep alsnog heeft ontvangen en daarop heeft kunnen reageren.

Het betoog faalt.

Werkgever

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister haar terecht als werkgever heeft aangemerkt. [appellante] bestrijdt dat een schipper heeft verklaard dat hij gezagvoerder is. Ook bestrijdt zij dat die schipper heeft verklaard dat [appellante] zijn werkgever is. Dat deze verklaring is afgelegd is niet te verifiëren. [appellante] stelt dat zij geen relatie heeft met die schipper. Dat zij eigenaar is van de [boot] is onvoldoende om haar als werkgever aan te merken. Verder volgt uit een uittreksel uit het handelsregister dat zij geen werknemers in dienst heeft, aldus [appellante].

4.1. Uit het boeterapport volgt dat een schipper op de vraag wie zijn werkgever is, heeft geantwoord dat dit [appellante] is. Uit het aanvullend rapport volgt dat die schipper zich aan een toezichthouder heeft voorgesteld als gezagvoerder. Anders dan [appellante] betoogt, zijn het boeterapport en het aanvullend rapport in zoverre niet tegenstrijdig. In beginsel moet van de juistheid en volledigheid van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend boeterapport worden uitgegaan. Dit is slechts anders indien zich bijzondere omstandigheden voordoen die nopen tot afwijking van dit uitgangspunt. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de rechtbank van deze bijzondere omstandigheden had moeten uitgaan. Dat de schipper zijn verklaringen niet heeft ondertekend en dat in een uittreksel van de Kamer van Koophandel is vermeld dat [appellante] geen werkzame personen heeft, is onvoldoende om de verklaringen onjuist te achten. Nu de minister van het boeterapport en het aanvullend rapport heeft mogen uitgaan heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat [appellante] de werkgever van de gezagvoerder was als bedoeld in artikel 1 van de Binnenvaartwet.

Het betoog faalt.

Minimumbemanning

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister er terecht van is uitgegaan dat de bemanning als vermeld in de linkerkolom van de in artikel 3.16, eerste lid, van het Rsp opgenomen tabel, onder groep 4, exploitatiewijze B,

uitrustingsstandaard S2 (hierna: linkerkolom) aan boord van het vaartuig had moeten zijn. Aan de eis van de minimumbemanning als vermeld in de kolom rechts van de linkerkolom was evenmin voldaan. Er is geen voorschrift waaruit volgt dat in dat geval van de minimumbemanning in de linkerkolom dient te worden uitgegaan. Voor zover de minister was uitgegaan van de bemanning als vermeld in de kolom rechts van de linkerkolom zou dat tot een lagere boete hebben geleid. Voorts had [appellante] kunnen volstaan met de bemanning als vermeld in de beide kolommen onder groep 4, exploitatiewijze B, uitrustingsstandaard S1. Daarnaast heeft de minister ten onrechte vastgesteld dat een machinist niet aan boord was, omdat een machinist aan boord van binnenschepen geen taak heeft. Verder is de deksman ten onrechte niet meegeteld als lichtmatroos. Voor zover aanleiding bestond om een boete op te leggen, heeft de rechtbank miskend dat een boete alleen kon worden gebaseerd op onderkwalificatie van de bemanning en niet op onderbemanning. [appellante] betoogt dat artikel 3.16 van het Rsp, zoals dat luidt vanaf 1 december 2017, dient te worden toegepast, nu dat artikel vanaf die datum voor haar gunstig is gewijzigd.

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 artikel 3.16, eerste lid, van het Rsp wat betreft aantal en bekwaamheid, minimaal moet bestaan uit de in de linkerkolom vermelde minimumbemanning bestaande uit 6 bemanningsleden, tenzij een stuurman aan boord van het vaartuig in het bezit is van een schipperspatent.

In dat laatste geval kan worden volstaan met de minimumbemanning als vermeld in de kolom rechts van de linkerkolom bestaande uit 5 bemanningsleden. Dat volgens [appellante] een lagere boete zou zijn opgelegd indien de minister was uitgegaan van de minimumbemanning als vermeld in de kolom rechts van de linkerkolom, is daarbij niet van belang. Niet in geschil is dat er geen stuurman met een schipperspatent aan boord van het vaartuig was. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat de bemanning diende te bestaan uit de minimumbemanning als vermeld in de linkerkolom.

5.2. De bemanning aan boord van een groep 4-vaartuig, dat met een uitrustingsstandaard S2 in exploitatiewijze B vaart, dient ingevolge artikel 3.16, eerste lid, van het Rsp, zoals dat met ingang van 1 december 2017 luidt, volgens de linkerkolom minimaal te bestaan uit 2 schippers, 1 stuurman, 1 volmatroos, 1 lichtmatroos en 1 machinist. De bemanning op het vaartuig bestond uit 2 schippers, 2 stuurmannen en 1 deksman. Ten tijde van belang ontbraken een lichtmatroos en een machinist aan boord van het vaartuig. Dat volgens [appellante] een machinist aan boord van binnenschepen geen taak heeft, gaat eraan voorbij dat ter beoordeling voorligt of de minimumbemanning als vermeld in de linkerkolom aan boord van het vaartuig aanwezig was. Voor zover [appellante] betoogt dat een machinist vanaf 1 december 2017 op grond van artikel 3.16, vierde lid, van het Rsp mag worden vervangen door een bijkomende volmatroos of matroos, overweegt de Afdeling dat er geen bijkomende volmatroos of matroos aan boord was. Voorts is in de linkerkolom niet voorzien in de mogelijkheid dat een lichtmatroos wordt vervangen door een deksman. Bovendien volgt uit artikel 2.9, achtste en negende lid, van de Binnenvaartregeling dat de bekwaamheidseisen voor een lichtmatroos, anders dan [appellante] stelt, hoger zijn dan die voor een deksman. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat sprake was van onderbemanning en niet van onderkwalificatie.

5.3. Het betoog faalt.

Boete

6. Ter zitting heeft [appellante] de hogerberoepsgrond dat er geen aanleiding was om een boete op te leggen, omdat de veiligheid van de opvarenden en die van de scheepvaart niet in het geding was, ingetrokken. [appellante] betoogt dat de rechtbank voor de hoogte van de boete ten onrechte is uitgegaan van Bijlage 11.1 bij de Binnenvaartregeling, zoals die luidde vanaf 1 juli 2015, nu het onderzoek aan boord van het vaartuig op 8 juni 2015 heeft plaatsgevonden. Dit is in strijd met artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht en artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Daarnaast is de boete onredelijk hoog en is die niet in overeenstemming met een 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), aldus [appellante].

6.1. In het besluit van 15 februari 2016 heeft de minister vermeld dat de boetebedragen van Bijlage 11.1 bij de Binnenvaartregeling zijn gehanteerd, zoals die luidde ten tijde van de overtreding op 8 juni 2015. De boetes vanwege een tekort van een lichtmatroos en een machinist bedroegen onderscheidenlijk € 500,00 en € 800,00. Het betoog dat de minister heeft nagelaten de boetebedragen te hanteren die golden ten tijde van de overtreding mist derhalve feitelijke grondslag.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 28 oktober 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3273](#), overwogen dat er geen reden is 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 veiligheid tijdens de vaart volgens [appellante] niet in geding was, geeft geen grond voor het oordeel dat de minister van de boetebedragen had moeten afwijken.

De op 7 juni 2016 aangenomen motie van 31 mei 2016 behelst een verzoek aan de regering om ten aanzien van de voor de zee- en binnenvaart geldende bemannings- en arbeidstijdenregels een instructie aan de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie te geven om anticiperend te gaan handhaven en in overleg met de branche de regels te gaan evalueren. De motie heeft niet 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. Nu voorts geen regelgeving in voorbereiding was welke, zou deze ten tijde van belang hebben gegolden, tot een lagere boete zou hebben geleid, is in de motie geen grond gelegen voor het oordeel dat de aan [appellante] opgelegde boete te hoog is.

Het betoog faalt.

Slotsom

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te 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. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.S. Man, griffier.

w.g. Bijloos w.g. Man
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 mei 2018

629.

BIJLAGE | wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

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.

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

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Artikel 7:4

[...]

2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.

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:

[...];

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;

[...].

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;

[...].

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 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 9.

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 11.1 zoals deze luidde van 1 december 2014 tot 1 juli 2015

Tabel 1A. Rijn, Waal en Lek

Artikelen in: Binnenvaartwet (BVW) [...] Binnenvaartregeling (BVR) [...] Regelement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn (Rsp)			
	Overtreding	Bestuurlijke boete	Feitcode
22 lid 9 BVW jo. 22 lid 7 onder a BVW jo 1.9 BVR jo 1.7 BVR jo. 2.02 lid 1 Rsp jo. 3.16 lid 1 Rsp	Als werkgever nalaten om tijdens de vaart voortdurend de minimum bemanning aan boord te hebben op duwboden, duwstaven, gekoppelde samenstellen en andere hechte samenstellen:		
	Bij een tekort van 1 machinist of 1 matroos-motordrijver	€ 800,-	BVW 3.3.12 8 R
	Bij een tekort van 1 lichtmatroos/deksman	€ 500,-	BVW 3.3.133 R

Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn (Rsp), zoals dat luidt per 1 december 2017

Artikel 2.02

De bemanning en het veiligheidspersoneel die zich overeenkomstig het Rijnvaartpolitie-reglement 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 3.16

Minimumbemanning van hechte samenstellen en andere hechte samenstellingen

1. De minimumbemanning van hechte samenstellen en andere hechte samenstellingen bestaat uit:

Groep	Bemanningsleden	Aantal bemanningsleden bij de exploitatiewijze A1, A2 of B en voor de uitrustingsstandaard S1 of S2							
		A1		A2		B			
		S1	S2	S1	S2	S1		S2	
4 Duwboot + 2 duwbakken* motorschip + 1 bak*	schipper	1	1	2	2	2 of	2	2 of	2
	stuurman	1	1	–	–	1	1 ²	1	1 ²
	volmatroos	–	–	–	1	–	–	1	1
	matroos	1	–	2	–	2	2	–	–
	lichtmatroos	1 ¹	2 ¹	1 ¹	2 ¹	–	–	1	1
	machinist	–	–	–	–	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.

4. De voorgeschreven machinisten overeenkomstig de in het eerste lid genoemde tabel mogen door bijkomende volmatrozen worden vervangen. Zij mogen ook door bijkomende matrozen worden vervangen, wanneer in de tabel in het eerste lid al een volmatroos is voorgeschreven.

