

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1788
Datum uitspraak	30 mei 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 december 2015 heeft de minister [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van € 12.000,00 wegens vijftien overtredingen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: Atbv).

Volledige tekst

201704430/1/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 19 april 2017 in zaak nr. 16/5286 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat).

Procesverloop

Bij besluit van 28 december 2015 heeft de minister [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van € 12.000,00 wegens vijftien overtredingen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: Atbv).

Bij besluit van 1 juli 2016 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 april 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 ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 april 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J.F. van der Stelt, advocaat te Rotterdam, en [gemachtigde], en de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J. 't Hart en A.D.M. van de Poll, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De van belang zijnde bepalingen uit de Arbeidstijdenwet, het Atbv, het Binnenvaartbesluit en het Reglement betreffende het scheepvaartpersoneel op de Rijn (hierna: Rsp) zijn bijgevoegd in de aangehechte bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 28 december 2015 heeft de minister [appellante] een boete opgelegd van € 12.000,00. Hieraan is een boeterapport van 2 september 2015 ten grondslag gelegd. Bij een bedrijfsinspectie in het kader van toezicht op de naleving van de bepalingen van de Binnenvaartwet en de Arbeidstijdenwet heeft een inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport geconstateerd dat in de periode van 1 juni 2015 tot en met 30 juni 2015 meermaals in strijd met artikel 5.5:3 van het Atbv is gehandeld. Het [schip] werd tijdens de controleperiode geëxploiteerd in exploitatiewijze A1, zo is vermeld in het vaartijdenboek. Ingevolge artikel 5.5:3, eerste lid, van het Atbv moet bij deze exploitatiewijze de bemanning binnen een aaneengesloten tijdsruimte van 24 uur, te rekenen vanaf het einde van iedere ononderbroken rusttijd van ten minste 8 uren, een ononderbroken rusttijd van ten minste 8 uren nemen. Ingevolge het tweede lid moet de in het eerste lid bedoelde rusttijd buiten de vaartijd zijn gelegen. Alleen bij exploitatiewijze A2 en B is het toegestaan om (een gedeelte) van de rust tijdens de vaartijd te genieten. Van een vrijstelling, waarbij het is toegestaan om in de exploitatiewijze A1 tijdens de vaartijd (een gedeelte van) de rusttijd te genieten, is geen sprake. Uit het vaartijdenboek blijkt dat de rusttijden van de bemanningsleden (gedeeltelijk) tijdens de vaartijd werden genoten. Dat het schip geschikt is voor exploitatiewijze B maakt niet dat artikel 5.5:3 van het Atbv niet hoeft te worden nageleefd. De aan boord aanwezige bemanning voldeed alleen aan de voor exploitatiewijze A1 voorgeschreven minimumbemanning. De minister is [appellante] niet gevolgd in het standpunt dat verhalen - het verplaatsen van het schip over korte afstand - niet geldt als onderbreking van de rusttijden. Verhalen is varen, maar kan bij overmacht als rust worden aangemerkt. De situaties die [appellante] heeft aangevoerd als verhalen zijn volgens de minister inherent aan de werkzaamheden als bunkerbedrijf en hebben niets met overmacht te maken. Ten aanzien van twee rusttijdovertrekkingen heeft de minister evenwel afgezien van boeteoplegging omdat het om verhalen voor beperkte tijd ging en omdat zonder het verhalen geen sprake zou zijn van een overtreding. Het was slechts een onderbreking van de rusttijd met vijftien minuten. Ten aanzien van de blanco-uren in het vaartijdenboek is de minister [appellante] niet gevolgd in haar standpunt dat de bemanning van deze tijd tenminste een derde heeft gerust. Als een schip niet vaart, betekent dat niet automatisch dat de bemanning op dat moment rust, aangezien er ook werkzaamheden zoals laden en lossen kunnen worden verricht. Uit artikel 5.1:2, tweede lid, van het Atbv volgt dat de tijd waarin het bemanningslid niet vrijelijk over zijn tijd kan beschikken en zich gereed houdt tot een onmiddellijke aanvang van de werkzaamheden en waarbij het tijdstip van de aanvang en de duur van deze perioden niet vooraf bekend is, niet als rust kan worden aangemerkt. [appellante] heeft niet aangetoond dat een deel van de blanco-uren daadwerkelijk rusttijd is geweest. Verder doet de omstandigheid dat de bemanningsleden doorgaans ruim acht uren hebben gerust er niet aan af dat de rusttijden niet overeenkomstig het bepaalde in artikel

5.5:3 van het Atbv zijn genoten. De minister heeft geen aanleiding gezien om de boete te matigen wegens onevenredigheid, het ontbreken van verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de minister haar ten onrechte een boete heeft opgelegd voor het niet naleven van artikel 5.5:3 van het Atbv. Zij voert aan dat [schip] geschikt was voor de exploitatiewijzen A1, A2 en B en was uitgerust conform zowel standaard S1 als S2. Dat in het vaartijdenboek exploitatiewijze A1 is ingevuld is een vergissing. Voor de rusttijden had moeten worden getoetst aan exploitatiewijze A2 inclusief vrijstelling, waarvoor de rusttijden in artikel 5.5:4 van het Atbv zijn neergelegd. Er dient naar de werkelijke situatie te worden gekeken en niet naar de papieren werkelijkheid. [appellante] voert verder aan dat een derde tot de helft van de blanco-uren rusturen zijn. Als de blanco-uren allemaal werkuren zouden zijn, zouden de bemanningsleden onwaarschijnlijk lange werkdagen hebben gemaakt. [schip] heeft voor meer dan 90% van de tijd stilgelegen. Tot slot voert [appellante] aan dat vaarperiodes van dertig minuten of minder ten onrechte als onderbreking van de rusttijd zijn aangemerkt, aangezien het hier ging om verhalen in verband met bezette laad- en lossteigers. De bemanningsleden hebben voldoende gerust, aldus [appellante].

3.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister terecht heeft getoetst aan het bepaalde in artikel 5.5:3 van het Atbv. Gelet op het bepaalde in artikel 5.4:1, eerste lid, van het Atbv, artikel 31 van het Binnenvaartbesluit, artikel 3.13 van het Rsp en bijlage A1 bij het Rsp is de schipper van een vaartuig verplicht de exploitatiewijze en de rusttijden van bemanningsleden in het vaartijdenboek te registreren. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de toezichthouder voor het toezicht op de naleving van de arbeids- en rusttijden van de bemanningsleden afhankelijk is van de in het vaartijdenboek gestelde aantekeningen. In het vaartijdenboek van [schip] is exploitatiewijze A1 vermeld. De minister mocht van het vermelde in het vaartijdenboek uitgaan. Dat het schip ook voor andere exploitatiewijzen geschikt is, is niet relevant. Bovendien heeft [appellante] niet aangetoond dat de bemanning voor exploitatiewijze A2 feitelijk aanwezig was.

In het vaartijdenboek moeten de vaar- en rusttijden worden aangetekend. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het niet optekenen van blanco-uren voor zover deze uren volgens [appellante] deels rusttijd zijn, voor rekening van [appellante] komt en dat de minister niet gehouden was deze mee te rekenen bij de rusturen.

Verder heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat ook korte vaartijden, zoals bij het verhalen, op grond van artikel 5.5:3, tweede lid, van het Atbv niet als rusttijd kunnen worden aangemerkt, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen. Dat de minister in twee gevallen van boeteoplegging heeft afgezien bij verhalen wegens overmacht, betekent niet dat in de andere situaties van verhalen ook overmacht aan de orde was en eveneens van boeteoplegging had moeten worden afgezien. De minister heeft ter zitting bij de Afdeling nader toegelicht alleen rekening te houden met kort, noodzakelijk verhalen op grond van het Binnenvaartpolitiereglement.

Het betoog faalt.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte geen aanleiding heeft gezien om de in bezwaar gehandhaafde boete te matigen in het kader van de verwijtbaarheid en de

evenredigheid. De van belang zijnde regelgeving beoogt werknemers tegen vermoeidheid te beschermen, de verkeersveiligheid te bevorderen en oneerlijke concurrentie tegen te gaan. [appellante] heeft niet in strijd met deze doelen gehandeld.

4.1. De rechtbank heeft in hetgeen [appellante] heeft aangevoerd over matiging van de boete terecht geen grond gezien voor het oordeel dat sprake is van het ontbreken van verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid. Zij heeft terecht overwogen dat [appellante] evenmin aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van zodanig bijzondere omstandigheden dat de boete onevenredig moet worden geacht. De minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen aanleiding bestond voor matiging van de boete.

Het betoog faalt.

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

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Niane-van de Put, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Niane-van de Put
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 mei 2018

805.

BIJLAGE

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.

[...]

Atbv, zoals dit ten tijde van belang luidde

Gelijkstelling met rusttijd

Artikel 5.1:2

1. Voor de toepassing van dit hoofdstuk geldt de periode waarop de arbeid van het bemanningslid zich beperkt tot de aanwezigheid op het schip, zonder dat hij zijn taken uitoefent, eveneens als rusttijd.
2. In afwijking van het eerste lid worden niet als rusttijd aangemerkt de perioden waarin het bemanningslid niet vrijelijk over zijn tijd kan beschikken en zich gereed houdt tot een onmiddellijke aanvang der werkzaamheden, en waarbij het tijdstip van de aanvang en de duur van deze perioden niet vooraf bekend is.

Vaartijdenboek

Artikel 5.4:1. Rusttijdenregistratie

1. De rusttijden van een bemanningslid worden geregistreerd overeenkomstig het bepaalde krachtens artikel 31 van het Binnenvaartbesluit.

[...]

Dagvaart

Artikel 5.5:3. Exploitatiewijze A1

1. De werkgever en de gezagvoerend schipper organiseren de arbeid zodanig, dat een bemanningslid dat arbeid verricht bij exploitatiewijze A1, een ononderbroken rusttijd heeft van ten minste 8 uren in een aaneengesloten tijdruimte van 24 uren, te rekenen vanaf het einde van iedere ononderbroken rusttijd van ten minste 8 uren.
2. De in het eerste lid bedoelde rusttijd is gelegen buiten de vaartijd.

Artikel 8:3A. Overtredingen

Het niet naleven van de artikelen [...] 5.5:3, eerste lid, [...] levert een overtreding op.

Binnenvaartbesluit

Artikel 31

Bij regeling van Onze Minister worden 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.

Rsp, zoals dit ten tijde van belang luidde

Artikel 3.10. Exploitatiewijzen

1. Men onderscheidt de volgende exploitatiewijzen:

A1 vaart van ten hoogste 14 uur,

A2 vaart van ten hoogste 18 uur,

B vaart van ten hoogste 24 uur,

telkens binnen een periode van 24 uur.

2. Bij exploitatiewijze A1 mag de vaart eenmaal per week tot maximaal 16 uur worden verlengd, indien de vaartijd kan worden aangetoond met de registraties van een goed functionerende tachograaf van een type dat overeenkomstig bijlage A3 van dit reglement door de bevoegde autoriteit van een Rijnsoeverstaat of van België is goedgekeurd en wanneer er behalve de schipper nog een bemanningslid met de kwalificatie van stuurman aan boord is.

3. Een schip dat in exploitatiewijze A1, respectievelijk A2 wordt geëxploiteerd, moet de vaart gedurende acht, respectievelijk zes aaneengesloten uren onderbreken, te weten:

a) in de exploitatiewijze A1 tussen 22.00 en 06.00 uur, en

b) in de exploitatiewijze A2 tussen 23.00 en 05.00 uur.

Er mag van deze tijden worden afgeweken, indien de vaartijd wordt geregistreerd door middel van een tachograaf van een type dat door de bevoegde autoriteit van een Rijnsoeverstaat of België is goedgekeurd en toegelaten, aan de vereisten van bijlage A3 van dit reglement voldoet en naar behoren functioneert. De tachograaf moet ten minste vanaf het begin van de laatste ononderbroken rusttijd van acht, respectievelijk zes uur zijn ingeschakeld en voor de controlerende diensten te allen tijde bereikbaar zijn.

Artikel 3.11. Verplichte rusttijd

1. Bij exploitatiewijze A1 heeft elk bemanningslid recht op een ononderbroken rusttijd van acht uur buiten de vaartijd per periode van 24 uur, gerekend vanaf het einde van elke rusttijd van acht uur.

2. Bij exploitatiewijze A2 heeft elk bemanningslid recht op een rusttijd van acht uur, waarvan zes uur ononderbroken buiten de vaartijd per periode van 24 uur, gerekend vanaf het einde van elke rusttijd van zes uur. Voor bemanningsleden onder de 18 jaar moet een ononderbroken rusttijd van acht uur in acht worden genomen waarvan zes uur buiten de vaartijd.

3. Bij exploitatiewijze B heeft elk bemanningslid recht op een rusttijd van 24 uur per periode van 48 uur, waarvan ten minste twee maal zes uur ononderbroken moeten zijn.

4. Gedurende zijn verplichte rusttijd mag een bemanningslid niet voor enigerlei taak worden ingezet, ook niet om toezicht te houden of stand-by te zijn. De in de politievoorschriften bedoelde wacht- en toezichtstaken voor stilliggende vaartuigen worden niet als taak in de zin van dit lid beschouwd.

[...]

Artikel 3.13. Vaartijdenboek - Tachograaf

1. Aan boord van elk schip, met uitzondering van sleep- en duwbotten 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. [...]

Bijlage A1. Vaartijdenboek (Model B-00734)

[....]

Aanwijzingen voor het bijhouden van het vaartijdenboek

[...]

Op iedere bladzijde dient de schipper het volgende aan te tekenen:

- de exploitatiewijze (aantekeningen in verband met een wijziging van exploitatiewijze dienen steeds op een nieuwe bladzijde te worden aangebracht) het jaar

- 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 kilometerraai 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 kilometerraai 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

- de 8e kolom moet worden ingevuld (naam, voornaam, nummer van het dienstboekje of vaarbevoegdheidsbewijs) wanneer de bemanning voor de eerste keer aan boord komt en vervolgens telkens wanneer deze van samenstelling verandert
- in de kolommen 9 t/m 11 moeten het begin en het einde van de rusttijd van elk bemanningslid worden aangetekend. Deze aantekeningen dienen uiterlijk om 8 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
- in de kolommen 12 en 13 moet bij wisseling van de bemanning telkens het tijdstip van aan boord komen of van boord gaan worden vermeld.

Sancties

Overtreding van de bemanningsvoorschriften van het Reglement betreffende het Scheepvaartpersoneel op de Rijn is strafbaar. Hetzelfde geldt voor het niet bijhouden, dan wel het niet volgens de voorschriften bijhouden van het vaartijdenboek.

[...]