

uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Zittingsplaats Middelburg

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 23/1314

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 22 maart 2024 in de zaak tussen

██, eiseres
(gemachtigde: mr. P.E. van Dam),

en

De minister van Infrastructuur en Waterstaat, verweerder
(gemachtigde: mr. K. Ulmer).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen een door de minister afgegeven meetbrief, waarin de diepgang van een schip van eiseres is bepaald op 2,51 meter en het maximale laadvermogen op 780,075 ton.

1.1. Met het bestreden besluit van 17 januari 2023 op het bezwaar van eiseres heeft de minister dat besluit gehandhaafd.

1.2. De minister heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 25 januari 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen de gemachtigde van eiseres, de gemachtigde van de minister en ██████████ (werkzaam bij de Inspectie Leefomgeving en Transport) namens de minister.

Totstandkoming van het besluit

2. Eiseres is de eigenaresse van het binnenschip ms. ██████████ en zij exploiteert dat schip. Het schip is voorzien van een vaste kraan. De kraan hoort tot de uitrusting die ook aan boord is als het schip vaart. De kraan wordt gebruikt voor het beladen en lossen van het schip. Vanwege de eigen kraan is het schip voor belading of lossing niet afhankelijk van ter plaatse aanwezig laad- en losgerei en is het schip geschikt om werkzaamheden uit voeren aan waterwegen ("natte aannemerij"). Het schip wordt daarnaast gebruikt voor het vervoer van zaken, in het bijzonder (nat) zand. In die gevallen wordt niet altijd gebruik gemaakt van de kraan, maar wordt het schip beladen en gelost met extern laad- en losgerei. Hoewel de kraan ook dan aan boord staat, wordt het schip op die momenten geëxploiteerd als een regulier vrachtschip. Tijdens de vaart ligt de giek van de kraan in een vaste positie over het laadruim van het schip.

2.1. In 2005 is een meetbrief afgegeven voor het schip. Het schip is daarin omschreven als “motorvrachtschip” met de extra omschrijving “met vaste kraan”. De maximale diepgang is in die meetbrief bepaald op 2,82 meter en het maximale laadvermogen op 951,815 ton. De geldigheidsduur van deze meetbrief eindigde op 6 april 2020.

2.2. Het Nederlands Bureau Keuringen Binnenvaart heeft, daartoe bevoegd gemaakt door verweerder, op 21 december 2016 een diepgangverklaring opgemaakt. Het schip is daarin omschreven als motorvrachtschip. In de diepgangverklaring is vermeld dat de stabiliteit voor het schip is berekend en goedgekeurd voor een diepgang van 2,50 meter. Als de kraan niet wordt gebruikt bedraagt de maximale diepgang volgens de diepgangverklaring 2,82 meter. Daarbij is verwezen naar de meetbrief uit 2005.

2.3. Eiseres heeft op 4 maart 2021 verzocht om afgifte van een meetbrief voor het schip met een maximale diepgang van 2,82 meter met de kanttekening dat de diepte 2,50 meter is bij gebruik van de kraan.

2.4. Op 8 juni 2022 heeft de minister vervolgens de meetbrief afgegeven. Het schip is daarin omschreven als “motorvrachtschip” met de extra omschrijving “met vaste kraan”. De maximale diepgang is daarbij bepaald op 2,51 meter en het maximale laadvermogen op 780,075 ton. De gelding van de meetbrief eindigt op 8 juni 2037.

2.5. Eiseres heeft bezwaar gemaakt tegen de meetbrief.

2.6. Met het bestreden besluit heeft de minister het besluit tot afgifte van de meetbrief ongewijzigd gehandhaafd.

Beoordeling door de rechtbank

Ambtshalve beoordeling

3. Voordat de rechtbank kan toekomen aan een inhoudelijke beoordeling van het beroep, moet de rechtbank uit eigen beweging eerst onder meer beoordelen of het bezwaar ontvankelijk was. Een bezwaar is onder meer niet-ontvankelijk, als het niet gericht is tegen een besluit.

3.1. Naar het oordeel van de rechtbank is de meetbrief een besluit. De rechtbank licht dat als volgt toe.

3.2. Artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat onder besluit wordt verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

3.3. Een rechtshandeling is publiekrechtelijk als zij is gebaseerd op een publiekrechtelijke grondslag. In de regel is daarvoor nodig dat het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het verrichten van die handeling ontleent aan een specifiek wettelijk voorschrift.¹ Daarvan is naar het oordeel van de rechtbank sprake. Artikel 21, tweede lid,

¹ Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2592 en 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2072

van de Binnenvaartwet bepaalt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de meting en de meetbrieven. Deze ministeriële regeling is de Binnenvaartregeling. Daarin is, in artikel 4:13, bepaald dat de minister de meetbrief uiterlijk zeven werkdagen na de meting verstrekt. Daarnaast is de afgifte van een meetbrief en in het bijzonder de vermelding van de maximale diepgang daarin gericht op rechtsgevolg. Artikel 21, eerste lid, van de Binnenvaartwet bepaalt dat het verboden is een schip te gebruiken zonder geldige meetbrief. Het schip mag niet met een grotere diepgang varen en méér lading vervoeren dan op grond van de meetbrief is toegestaan. Bij overtreding daarvan kan eiseres, zoals zij ter zitting heeft gesteld en door de minister niet is weersproken, worden beboet.

3.4. Nu besluiten inhoudende de technische beoordeling van vaartuigen niet zijn uitgezonderd van de mogelijkheid van beroep², heeft de minister het bezwaar van eiseres tegen de meetbrief terecht ontvankelijk verklaard.

Inhoudelijke beoordeling

4. De rechtbank beoordeelt de afgifte van de meetbrief met een maximale diepgang van 2,51 meter en een maximaal laadvermogen van 780,075 ton. De rechtbank doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

4.1. De voor de inhoudelijke beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

5. Tussen partijen is niet in geschil dat het schip overhelt bij gebruik van de eigen kraan. Wanneer het schip beladen is tot een maximale diepgang van 2,82 meter en de kraan wordt gebruikt, bestaat het risico dat het schip zodanig overhelt dat het schip water maakt. Dat risico is er niet bij het beladen van het schip tot een maximale diepgang van 2,51 meter. De minister stelt dat de maximale diepgang in de meetbrief daarom op 2,51 meter moet worden bepaald.

5.1. Eiseres is het daar niet mee eens, omdat (kort gezegd) de kraan niet in alle gevallen wordt gebruikt. In die gevallen ligt de giek van de kraan in een vaste positie boven het ruim van het schip en heeft de kraan geen extra negatieve invloed op de stabiliteit van het schip. Als gevolg van de afgifte van de meetbrief geldt echter ook voor die gevallen de kleinere maximale diepgang en een kleiner maximaal laadvermogen. De relevante wet- en regelgeving is niet gewijzigd en ook de karakteristieken van het schip zijn niet veranderd. Volgens eiseres heeft de minister onvoldoende gemotiveerd waarom de maximale diepgang in de meetbrief nu beperkt is tot 2,51 meter, waar dat bij het verlenen van de meetbrief in 2005 nog 2,82 meter was.

5.2. In het bestreden besluit heeft de minister samengevat gesteld dat het feit dat de diepgang in 2005 op 2,82 meter is bepaald, berustte op een fout. De minister is niet gehouden die fout te herhalen. De kleinste maximale diepgang van het schip bedraagt van 2,51 meter. Dit volgt uit de diepgangverklaring die op 21 december 2016 is afgegeven. Een diepgangverklaring wordt volgens vast beleid, gebaseerd op de bijlage van de Overeenkomst van Geneve en op bijlage 4.1 bij de Binnenvaartregeling, afgegeven op basis van een stabiliteitsberekening. Bij een schip met een kraan wordt in verband met de

² Vergelijk artikel 8:4, derde lid, onder c, van de Awb voor voertuigen en luchtvaartuigen.

stabiliteit de kleinste maximale diepgang uit de diepgangverklaring aangehouden. Het is op grond van de meetmethodiek niet mogelijk meer dan één diepgang in de meetbrief te vermelden. In het verlengde daarvan druist ook het plaatsen van een toevoeging op de meetbrief, zodat voor situaties waarin de kraan niet gebruikt wordt een andere maximale diepgang zou gelden, in tegen de meetmethodiek.

5.3. Naar het oordeel van de rechtbank kan deze motivering het besluit dat de maximale diepgang op 2,51 meter moet worden bepaald niet dragen. De rechtbank licht dat hierna toe.

5.4. Artikel 21, tweede lid, van de Binnenvaartwet bepaalt dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de meting en de meetbrieven. Deze ministeriële regeling is de Binnenvaartregeling. In artikel 4.8 van de Binnenvaartregeling is bepaald dat het vlak van de grootste toegelaten diepgang wordt vastgesteld overeenkomstig de voor dat binnenschip geldende regels van artikel 4.06, tweede lid, van bijlage 1.1a. Artikel 4.7 van de Binnenvaartregeling ziet op het vlak van inzinking van een leeg vaartuig en is, anders dan de minister gelet op de inhoud van het verweerschrift lijkt te veronderstellen, niet van toepassing.

5.5. Artikel 4.06, tweede lid, van bijlage 1.1a bij de Binnenvaartregeling luidt als volgt: “Het nulpunt van iedere diepgangsschaal moet loodrecht daaronder liggen in een vlak evenwijdig aan het vlak van de grootste inzinking, dat door het laagste punt van de scheepsrump gaat of van de kiel, wanneer deze aanwezig is. De afstand loodrecht boven het nulpunt moet in decimeters zijn ingedeeld. Deze indeling moet vanaf het vlak voor de waterlijn bij ledig schip tot 100 mm boven het vlak van de grootste inzinking op iedere diepgangsschaal door ingehakte of ingeslagen merken zijn aangebracht. Deze indeling moet voorts in de vorm van goed zichtbare, afwisselend in twee verschillende kleuren geschilderde stroken zijn aangeduid. De indeling moet naast de schaal ten minste bij elke 5 decimeter, alsmede aan het boveinde, door cijfers zijn aangegeven.”

5.6. Artikel 4.06, tweede, van bijlage 1.1a lid biedt naar het oordeel van de rechtbank geen aanknopingspunten voor het standpunt van de minister dat bij het bepalen van de maximale diepgang in de meetbrief de stabiliteit wegens het gebruik van een kraan in aanmerking moet worden genomen en dat als het gebruik van een kraan tot een lagere maximale diepgang leidt, die lagere maximale diepgang in de meetbrief moet worden opgenomen als de maximale diepgang.

5.7. De verwijzing ter zitting door de minister naar Hoofdstuk 22 “Bijzondere bepalingen voor drijvende werktuigen” in bijlage 1.1a maakt dat niet anders. In dat hoofdstuk zijn voor drijvende werktuigen weliswaar bepalingen opgenomen met betrekking tot de stabiliteit,³ maar die bepalingen zijn hier niet van toepassing. In de Binnenvaartregeling wordt als het om de meetbrief gaat, enkel verwezen naar artikel 4.06, tweede lid, van bijlage 1.1a en niet ook naar de bepalingen in Hoofdstuk 22. De bepalingen uit Hoofdstuk 22 zijn van toepassing bij het verstrekken van een certificaat van onderzoek. Dit volgt uit artikel 3.2 van de Binnenvaartregeling. In het certificaat van onderzoek worden de voorschriften opgenomen die bij het gebruik van het binnenschip in acht moeten worden genomen, alsmede in voorkomende gevallen de toegestane afwijkingen. Een certificaat van

³ Artikel 22.07 en artikel 22.08 van bijlage 1.1a bij de Binnenvaartregeling.

onderzoek is wezenlijk anders dan een meetbrief en ligt hier niet ter beoordeling voor. De minister miskent met deze verwijzing bovendien dat het schip ook door het Nederlands Bureau Keuringen Binnenvaart is gekwalificeerd als motorvrachtschip, zodat het niet voor de hand ligt dat (ook) voor afgifte van een meetbrief ook nog wordt uitgegaan van de voorschriften die voor “bijzondere bepalingen voor drijvende werktuigen” die van toepassing zijn voor een ander soort besluit.

Conclusie en gevolgen

6. Het besluit om de maximale diepgang in de meetbrief op 2,51 meter te bepalen is onvoldoende gemotiveerd. Dit is een gebrek. De rechtbank ziet geen aanleiding om het gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. De rechtbank zal het beroep daarom gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen.

6.1. De rechtbank ziet geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand te laten. Ook voor het door de minister bij verweer gepresenteerde standpunt dat hij niet de bevoegdheid zou hebben om een andere of, afhankelijk van het gebruik, extra maximale diepgang vast te leggen in de meetbrief, heeft de minister niet voldoende onderbouwd. De rechtbank sluit niet dat het standpunt dat de maximale diepgang in de meetbrief op 2,51 meter moet worden bepaald in rechte niet houdbaar is en dat het motiveringsgebrek dus niet kán worden hersteld. In dat licht ziet de rechtbank ook geen aanleiding om de minister met toepassing van artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb, in de gelegenheid te stellen het motiveringsgebrek te herstellen. In dat licht ziet de rechtbank ook geen mogelijkheden om zelf in de zaak te voorzien.

6.2. De rechtbank zal de minister opdragen een nieuwe beslissing te nemen op het bezwaar van eiseres. Als de minister in de nieuw te nemen beslissing op bezwaar het primaire besluit handhaaft, geeft de rechtbank de minister in overweging om ook toe te lichten uit welke wet- en regelgeving volgt dat het uitgesloten is dat in de meetbrief twee diepgangen worden bepaald. De enkele stelling van de minister ter zitting, dat het uit het oogpunt van handhaving eenvoudiger is om één maximale diepgang te bepalen, is daarvoor naar het oordeel van de rechtbank daarvoor onvoldoende.

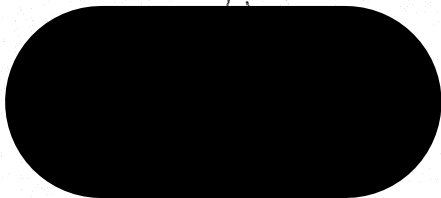
6.3. Omdat het beroep gegrond is moet de minister het griffierecht aan eiseres vergoeden en krijgt eiseres ook een vergoeding van haar proceskosten. De minister moet deze vergoeding betalen. De vergoeding is met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt berekend. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgt eiseres een vast bedrag per proceshandeling. In beroep heeft elke proceshandeling een waarde van € 875,-. De gemachtigde heeft een beroepschrift ingediend en heeft aan de zitting van de rechtbank deelgenomen. De vergoeding bedraagt dan in totaal € 1.750,-.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 17 januari 2023;
- draagt de minister op een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat de minister het griffierecht van € 365,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt de minister tot betaling van € 1.750,- aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.P. Broeders, rechter, in aanwezigheid van mr. W.J.C. Goorden, griffier, op 22 maart 2024 en openbaar gemaakt door geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.



griffier



rechter

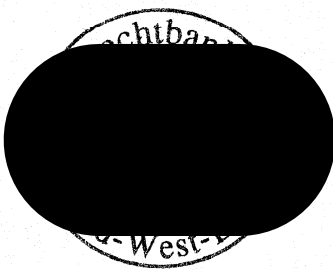


Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

27 MRT 2024

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden.



VOOR FOTOKOPIE CONFORM"

rechtbank
Brabant

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Binnenvaartwet

Hoofdstuk 1. Reikwijdte van de wet

§ 1. Begripsbepalingen

Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders is bepaald, verstaan onder:

diepgang: verticale afstand van het laagste punt van de scheepsromp aan de onderkant van de bodembepaling of van de kiel tot het vlak van de grootste inzinking van de scheepsromp in meters;

Hoofdstuk 3 Regels aan Boord

§ 2. Scheepsmeting

Artikel 20

Deze paragraaf is van toepassing op:

a. een binnenschip dat ingevolge artikel 785, eerste lid, met inachtneming van het tweede lid, onderdeel a, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek te boek is gesteld; (...)

Artikel 21

1. Het is verboden een schip te gebruiken zonder geldige meetbrief, afgegeven op grond van de op 15 februari 1966 te Genève tot stand gekomen Overeenkomst nopens de meting van binnenvaartuigen (Trb.1967, 43).

2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot de meting en de meetbrieven.

Binnenvaartregeling

Hoofdstuk 4. Meetbrief

§ 1. Algemeen

Artikel 4.1

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

meetbrief: meetbrief, afgegeven door de minister overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk, (...)

§ 3. Meting

Artikel 4.7

1. Het vlak van inzinking van het lege vaartuig, is het vlak overeenkomende met het wateroppervlak, indien:

a. het binnenschip geen brandstof of verplaatsbare ballast aan boord heeft maar slechts de uitrusting, de proviand en de bemanning die normaal aan boord zijn als het vaartuig vaart; alsmede water dat niet door gebruikelijke middelen uit het ruim kan worden verwijderd en de drinkwatervoorraad, die 0,5% van de grootste verplaatsing van het vaartuig niet aanzienlijk mag overschrijden;

-
- b. de werktuigen, ketels, pijpleidingen en installaties, nodig voor de voortstuwing, voor de noodzakelijke hulpwerktuigen, of voor verwarming of koeling, water, olie of andere vloeistoffen bevatten waarvan zij in gewone omstandigheden worden voorzien om dienst te kunnen doen;
 - c. het binnenschip zich in zoet water bevindt met een soortelijk gewicht gelijk aan 1.
2. Indien het binnenschip zich bij de meting niet in de toestand, bedoeld in het eerste lid bevindt, of niet in omstandigheden die leiden tot dezelfde inzinking en ongeveer dezelfde trimligging, worden het verschil in belasting en het verschil in soortelijk gewicht van het water in aanmerking genomen bij het maken van de berekeningen.

Artikel 4.8

1. Het vlak van de grootste toegelaten diepgang wordt vastgesteld overeenkomstig de voor dat binnenschip geldende regels van artikel 4.06, tweede lid, van bijlage 1.1a.

Artikel 4.9

Op de meting is bijlage 4.1 van toepassing.

§ 5. Meetbrief

Artikel 4.13

1. De minister verstrekt de meetbrief uiterlijk zeven werkdagen na de meting.

Bijlage 1.1a. Europese standaard tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen⁴

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.01 Definities

In deze standaard gelden de volgende definities:

1. Typen vaartuigen

1.7 'motorvrachtschip': een schip, niet zijnde een motortankschip, dat is bestemd voor het vervoer van goederen en gebouwd om door middel van zijn eigen mechanische middelen tot voortbeweging zelfstandig te varen;

1.23 'drijvend werktuig': een drijvend bouwsel waarop zich werkinstallaties bevinden, zoals kranen, baggermolens, hei-installaties of elevatoren;

Hoofdstuk 4. Veiligheidsafstand, vrijboord en diepgangsschalen

Artikel 4.06

2. Het nulpunt van iedere diepgangsschaal moet loodrecht daaronder liggen in een vlak evenwijdig aan het vlak van de grootste inzinking, dat door het laagste punt van de scheepsrump gaat of van de kiel, wanneer deze aanwezig is. De afstand loodrecht boven het nulpunt moet in decimeters zijn ingedeeld. Deze indeling moet vanaf het vlak voor de waterlijn bij ledig schip tot 100 mm boven het vlak van de grootste inzinking op iedere diepgangsschaal door ingehakte of ingeslagen merken zijn aangebracht. Deze indeling moet voorts in de vorm van goed zichtbare, afwisselend in twee verschillende kleuren

⁴ "European Standard laying down Technical Requirements for Inland Navigation vessels, ESTRIN"

geschilderde stroken zijn aangeduid. De indeling moet naast de schaal ten minste bij elke 5 decimeter, alsmede aan het bovineinde, door cijfers zijn aangegeven.