

Uitspraak

Zaaknummer: 200600949/1
Publicatie datum: woensdag 15 november 2006
Tegen: de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Proceduresoort: Hoger beroep
Rechtsgebied: Kamer 3 - Hoger Beroep - Geldzaken

200600949/1.
Datum uitspraak: 15 november 2006

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "heli Holland Airservice B.V." en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "heli Holland Technics B.V.", beide gevestigd te Emmer-Compascuum, gemeente Emmen, appellanten,

tegen de uitspraak in zaak no. 04/752 van de rechtbank Assen van 15 december 2005 in het geding tussen:

appellanten

en

de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

1. Procesverloop

Bij besluit van 31 oktober 2002 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (hierna: de staatssecretaris) appellanten een factuur gestuurd met betrekking tot werkzaamheden die verband houden met de behandeling van een aanvraag voor, behoud of verlenging of wijziging van een vergunning tot vluchtuitvoering voor de periode "1e en 2e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 402-0541).

Bij besluit van 15 november 2002 heeft de staatssecretaris appellanten een factuur gestuurd met betrekking tot werkzaamheden die verband houden met de behandeling, het behoud, de verlenging of de wijziging van een aanvraag voor het afgeven van een kwalificatie of registratie van een opleidings- en trainingsinstelling voor de periode "1e en 2e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 402-0619).

Bij besluit van 15 januari 2003 heeft de staatssecretaris appellanten een factuur gestuurd met betrekking tot het toezicht en de herafgifte van de erkenning van hun bedrijf voor de periode "3e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 403-0037).

Bij besluit van 11 april 2003 heeft de staatssecretaris appellanten een factuur gestuurd met betrekking tot het toezicht en de herafgifte van de erkenning van hun bedrijf voor de periode "4e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 403-

0381).

Bij besluit van 23 april 2003 heeft de staatssecretaris appellanten een factuur gestuurd met betrekking tot het toezicht en de herafgifte van de erkenning van hun bedrijf voor de periode "4e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 403-0451).

Bij besluit van 29 april 2003 heeft de staatssecretaris appellanten een factuur gestuurd met betrekking tot werkzaamheden die verband houden met de behandeling, het behoud, de verlenging of de wijziging van een aanvraag voor het afgeven van een kwalificatie of registratie van een opleidings- en traininginstelling voor de periode "4e kwartaal van 2002" (factuurbesluit 403-0482).

Bij besluit van 6 juli 2004 heeft de staatssecretaris de tegen deze besluiten door appellanten gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard, voor zover die bezwaren betrekking hebben op de hoogte van het uurtarief, gegrond verklaard, voor zover ze betrekking hebben op de ongemotiveerdheid van de besluiten, de besluiten in zoverre aangepast, het tegen factuurbesluit 402-0541 door appellanten gemaakte bezwaar gegrond verklaard, voor zover betrekking hebbend op de juistheid van het bedrag, het bedrag aangepast, het tegen factuurbesluit 403-0037 door appellanten gemaakte bezwaar gegrond verklaard, voor zover betrekking hebbend op het aantal gefactureerde uren, dit besluit in zoverre aangepast en de bezwaren voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 december 2005, verzonden op 21 december 2005, heeft de rechtbank Assen (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellanten ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 31 januari 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 1 maart 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 7 juni 2006 heeft de staatssecretaris van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partij gezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 september 2006, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. P. van Rossum, advocaat te Emmen, mr. R. Klarus, juridisch medewerker bij Van Rossum Advocaten, en [directeur] van appellanten, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. G.H.H. Bisschoff en P.A. Terpstra, beiden werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 76, tweede lid, van de Luchtvaartwet kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de vergoedingen worden geregeld, verschuldigd voor:

- a. het gebruik van 's lands luchtvaartterreinen;
- b. werkzaamheden, door de Staat verricht;
- c. diensten, door de Staat verstrekt.

Ingevolge artikel 2.9, eerste lid, van de Wet luchtvaart kan de Minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de minister) een opleidingsinstelling ter verkrijging van een bewijs van bevoegdheid of bevoegdverklaring erkennen, kwalificeren of registreren, indien die opleidingsinstelling voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen eisen.

Ingevolge het derde lid van dit artikel worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gegeven met betrekking tot de vergoeding, die de aanvrager is verschuldigd voor de kosten van de handelingen ten behoeve van de aanvraag tot afgifte van de kwalificatie en registratie, bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge artikel 3.25, eerste lid, van de Wet luchtvaart, voor zover thans van belang, verleent de minister voor het verrichten van werkzaamheden verband houdende met de luchtwaardigheid van burgerluchtvaartuigen of onderdelen daarvan op aanvraag aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon een erkenning, wanneer die een bedrijf voert, dat voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met betrekking tot die erkenning gestelde eisen.

Ingevolge artikel 3.29, aanhef en onder e, van de Wet luchtvaart worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gegeven met betrekking tot de vergoeding die de aanvrager is verschuldigd voor de kosten van de behandeling van zijn aanvraag om afgifte, verlenging, vernieuwing of wijziging van een erkenning.

Ingevolge artikel 11.2a, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet luchtvaart behoort tot het toezicht op de naleving van de verplichtingen, voortvloeiend uit de erkenning, bedoeld in artikel 3.25, in ieder geval het periodiek onderzoeken van het erkende bedrijf en het steekproefsgewijs onderzoeken van door het erkende bedrijf vervaardigde ontwerpen, producten of onderdelen. De houder van een erkenning is verplicht aan voor het houden van het toezicht noodzakelijke werkzaamheden medewerking te verlenen.

Ingevolge het derde lid van artikel 11.2a is de houder van een erkenning gehouden tot betaling, overeenkomstig door de minister te stellen regels, van het door de minister ter zake van de kosten van toezicht vastgestelde tarief.

Ingevolge artikel 104, eerste lid, van de Regeling Toezicht Luchtvaart (hierna: de RTL), voor zover thans van belang, is de luchtvaartmaatschappij verplicht aan te tonen, dat het luchtvervoer op veilige wijze zal worden verricht.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel zal, indien aan het gestelde in het eerste lid is voldaan, door de minister een vergunning tot vluchtuitvoering worden afgegeven.

Ingevolge artikel 159, eerste lid, van de RTL wijst de minister de werkzaamheden en dienstverleningen, verbonden aan de toepassing van de bepalingen van de Luchtvaartwet en zijn uitvoeringsmaatregelen aan, voor het verrichten waarvan een vergoeding van de daarmee voor de overheid verband houdende kosten verschuldigd is door belanghebbende en stelt hij de verschuldigde vergoeding vast.

Ingevolge artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, van het Besluit van 5 juli 2001 houdende regels over de inschrijving en luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en de erkenning van bedrijven voor werkzaamheden die de luchtwaardigheid betreffen (hierna: het Besluit luchtwaardigheid), voor zover thans van belang, kan de minister een erkenning verlenen voor werkzaamheden die verband houden met de luchtwaardigheid van producten of onderdelen.

Ingevolge artikel 46, eerste lid, aanhef en onder d, van het Besluit luchtwaardigheid is een vergoeding verschuldigd voor de behandeling van de aanvraag om afgifte, verlenging, vernieuwing of wijziging van een erkenning of van een aan een erkenning verbonden machtiging.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel wordt bij ministeriële regeling de hoogte van de vergoedingen, bedoeld in het eerste lid, vastgesteld.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Regeling tarieven luchtvaart 2002 (hierna: de Regeling 2002) is voor de werkzaamheden die verband houden met de behandeling van een aanvraag voor een vergunning tot vluchtuitvoering als bedoeld in artikel 104, tweede lid, van de RTL, voor de controle op de organisatie van de operatie en het onderhoud, een uurtarief van € 100,00 verschuldigd.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel is voor de werkzaamheden die verband houden met de behandeling van een aanvraag voor een vergunning tot vluchtuitvoering een uurtarief van € 150,00 verschuldigd voor:

- a. het onderzoek benodigd voor de goedkeuring van het opleidings- en trainingsprogramma;
- b. de controle op de uitvoering van het opleidings- en trainingsprogramma;
- c. de controle op de uitvoering van de vluchten.

Ingevolge het derde lid worden voor de werkzaamheden die verband houden met het behoud, de verlenging, of de wijziging van een vergunning tot vluchtuitvoering de tarieven gehanteerd zoals genoemd in het eerste en het tweede lid van dit artikel.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Regeling 2002 is voor het behandelen van een aanvraag voor het afgeven van een kwalificatie of registratie van een opleidings- en trainingsinstelling als bedoeld in de Regeling opleidingsinstellingen voor luchtvaardenden 2001 een uurtarief van € 120,00 verschuldigd.

Ingevolge het vijfde lid van dit artikel, voor zover thans van belang, is voor de werkzaamheden die verband houden met het behoud, de verlenging of de wijziging van een kwalificatie of registratie genoemd in het eerste lid een uurtarief van € 120,00 verschuldigd.

2.2. Ambtshalve overweegt de Afdeling als volgt.

Hoewel de rechtbank terecht heeft vastgesteld dat de Regeling 2002 een algemeen verbindend voorschrift is, heeft zij naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte geoordeeld dat het bezwaar van appellanten, voor zover dat was gericht tegen deze Regeling, terecht niet-ontvankelijk is verklaard. De Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) noch enige

andere rechtsregel staat er aan in de weg dat een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit op bezwaar tegen een daarvoor vatbaar besluit beoordeelt of een niet door de formele wetgever gegeven algemeen verbindend voorschrift tot toepassing waarvan het besluit mede strekt, verbindend is. De staatssecretaris heeft dan ook ten onrechte het bezwaar van appellanten voor zover dit zag op de hoogte van de gehanteerde uurtarieven niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft dit niet onderkend. De aangevallen uitspraak komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking.

2.3. Appellanten betogen, samengevat weergegeven, dat de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris ten onrechte alle door hem in het kader van zijn werkzaamheden met betrekking tot de bedrijven van appellanten verrichte activiteiten aan hen heeft doorberekend, omdat uitsluitend sprake is geweest van (post-)toelatingsactiviteiten. Volgens appellanten is ook sprake geweest van handhavingsactiviteiten, die de staatssecretaris niet aan hen heeft mogen doorberekenen.

2.3.1. Bij de interpretatie van de hiervoor aangehaalde wettelijke bepalingen in het kader van de doorberekening van door hem te maken kosten hanteert de staatssecretaris het beleid dat is neergelegd in het Rapport "Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten" (hierna: het rapport), aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 19 juli 1996 van de Minister van Justitie (TK 1995-1996, 24 036, nr. 22).

Onder toelating wordt in dit rapport verstaan het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen mogen overgaan.

Onder post-toelating wordt verstaan een periodieke verlenging van toelating of een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of nog steeds aan de toelatingseisen wordt voldaan.

Preventieve handhaving betreft, aldus het rapport, activiteiten van toezicht die steekproefsgewijs plaatsvinden en/of niet aangekondigd zijn en gericht op de naleving en het voorkomen van overtredingen.

Onder repressieve handhaving wordt verstaan overheidsactiviteiten die hun gronden vinden in een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijke norm, die worden gevolgd door het opmaken van een proces-verbaal of het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie.

De kosten voor handhaving en toelating zijn die overheidskosten voor de uitvoering van wet- en regelgeving die zijn gerelateerd aan het (doen) naleven van de daarin gestelde norm, aldus het rapport. Er is sprake van doorberekenen van kosten als de kosten geheel of ten dele worden bekostigd uit bijdragen van particulieren.

2.3.2. Tussen partijen is niet in geschil dat kosten die zijn te kwalificeren als handhavingskosten in beginsel niet door de staatssecretaris mogen worden doorberekend en de kosten gemaakt in verband met (post-)toelatingsactiviteiten in beginsel wel mogen worden doorberekend.

2.3.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraken van 28 december 2005 in zaak no. [200501811/1](#) en van 29 maart 2006 in zaak no.

[200504264/1](#) is het aan de staatssecretaris om aannemelijk te maken dat de door hem gemaakte kosten uitsluitend zijn gemaakt in het kader van (post-)toelating. De Afdeling verwijst hierbij tevens naar Hoofdstuk 5 van de Awb, dat als geheel over "Handhaving" gaat en waarin het "Toezicht op de naleving" als onderdeel van Handhaving in afdeling 5.2 is geregeld. Indien in het kader van de doorberekening van kosten gebruik wordt gemaakt van een begrip als (post-)toelating, dat in de Awb niet staat omschreven, is het aan de staatssecretaris om aannemelijk te maken dat van activiteiten, die niet zijn gericht op toezicht op de naleving van de regels, sprake is.

2.3.4. De staatssecretaris heeft alle door hem in het kader van zijn werkzaamheden met betrekking tot de bedrijven van appellanten verrichte activiteiten aan hen doorberekend, omdat uitsluitend sprake is geweest van (post-)toelatingsactiviteiten.

De werkzaamheden in het kader van het behandelen van de aanvragen van appellanten voor kwalificatie als opleidingsinstelling en voor verlenging van de vergunning tot vluchttuitvoering zijn volgens de staatssecretaris aan te merken als toelatingswerkzaamheden. Ter zitting heeft de staatssecretaris dit standpunt nader toegelicht met het betoog dat werkzaamheden die volgen op aanvragen van bedrijven om bijvoorbeeld een kwalificatie, erkenning of vergunning, toelatingsactiviteiten zijn en daarom niet in het kader van handhaving of post-toelating plaatsvinden. Dit geldt volgens de staatssecretaris voor initiële aanvragen, maar ook voor aanvragen om een verlenging.

De overige ten aanzien van de bedrijven van appellanten verrichte werkzaamheden, te weten de uitgevoerde audits en de uitgevoerde inspectie, zijn volgens de staatssecretaris post-toelatingsactiviteiten. Beoordeeld is immers of appellanten zich aan de regels houden, of de interne procedures worden gevolgd en of daarmee sprake is van een goede opleiding en een veilige vluchttuitvoering. Omdat slechts een beperkte groep bedrijven beschikt over een vergunning tot vluchttuitvoering en deze bedrijven daardoor een specifiek aan hen toerekenbaar profijt hebben, kunnen de kosten voor de uitgevoerde toezichtsactiviteiten, die zijn vastgelegd in een toezichtsprogramma dat is gebaseerd op richtlijnen van de Joint Aviation Authorities en op bevindingen van de International Civil Aviation Organisation, in rekening worden gebracht, aldus de staatssecretaris.

2.3.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris nagelaten te motiveren hoe bij de verschillende activiteiten de grens is getrokken tussen toelating en post-toelating. In het bijzonder is het de Afdeling onvoldoende duidelijk geworden of de enkele omstandigheid dat de activiteiten worden verricht op aanvraag steeds voldoende grond is om te constateren dat sprake is van toelating, niet van post-toelating. Naar ter zitting van de Afdeling van de zijde van de staatssecretaris is bevestigd kan het zich voordoen dat de geldingsduur van een verleende toelating en dus het moment waarop het bedrijf gehouden is een nieuwe aanvraag in te dienen, mede afhangt van het resultaat van de uitgevoerde controle-activiteiten. Derhalve lijkt veeleer sprake van voortdurende controle-activiteiten, waarvan de resultaten kunnen worden gebruikt bij de beoordeling van een volgende aanvraag.

De Afdeling ziet er niet aan voorbij dat volgens het aan het rapport ontleende beleid ook bij activiteiten in het kader van post-toelating doorberekening mogelijk is. Voor zover evenwel het onderscheid tussen toelating en post-toelating niet in alle opzichten duidelijk is, kan de in eerdere uitspraken

reeds geconstateerde en blijkens hetgeen hierna is overwogen ook thans nog bestaande onduidelijkheid over het onderscheid tussen post-toelating en preventieve handhaving in zoverre niet worden ondervangen met het door de staatssecretaris gehouden betoog dat die onduidelijkheid zich niet doet gevoelen omdat niet van post-toelating, maar van toelating sprake is. Derhalve is niet afdoende gemotiveerd dat ten aanzien van geen van de op aanvraag verrichte activiteiten sprake is van handhaving in de zin van Hoofdstuk 5 van de Awb.

Ten aanzien van de uitgevoerde audits en de uitgevoerde inspectie, acht de Afdeling de door de staatssecretaris naar voren gebrachte omstandigheden dat appellanten een toerekenbaar profijt hebben bij het toezicht, het toezichtsprogramma is gebaseerd op richtlijnen van de Joint Aviation Authorities en bevindingen van de International Civil Aviation Organisation en dit programma aan appellanten is bekend gemaakt, in dit geval onvoldoende om zonder meer aannemelijk te achten dat het om (post-)toelatingsactiviteiten, althans dat het niet ook om handhaving in de zin van Hoofdstuk 5 van de Awb gaat, zodat niet zonder meer valt in te zien dat deze kosten geheel voor rekening van appellanten dienen te komen. Uitgangspunt van het beleid is immers dat de handhavingskosten voor rekening van de overheid dienen te blijven.

Nu de staatssecretaris alle activiteiten die zijn verricht tijdens de voortdurende controle op appellanten aan hen heeft doorberekend, niet aannemelijk heeft gemaakt dat hierbij sprake is geweest van uitsluitend (post-)toelatingsactiviteiten en voorts heeft nagelaten te motiveren hoe bij de onderscheiden door de staatssecretaris verrichte activiteiten de grens is getrokken tussen toelating en post-toelating enerzijds en tussen preventieve handhaving en (post-)toelating anderzijds, is de conclusie dat de beslissing op bezwaar in strijd met artikel 7:12 van de Awb een voldoende deugdelijke motivering ontbeert. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

2.4. Naar aanleiding van het betoog van appellanten dat de inspecties (gedeeltelijk) door onbevoegde ambtenaren zijn uitgevoerd, is de Afdeling tot slot met de rechtbank van oordeel dat deze stelling niet aannemelijk is gemaakt. Dat een inspecteur een bepaald onderdeel van een training niet heeft gevolgd, wat daar ook van zij, leidt niet tot het oordeel dat die inspecteur niet bevoegd is inspectiewerkzaamheden te verrichten.

2.5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het inleidende beroep alsnog gegrond verklaren en de beslissing op bezwaar van 6 juli 2004 vernietigen wegens strijd met artikel 7:12 van de Awb. De staatssecretaris dient met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op het bezwaar van appellanten te beslissen.

2.6. De staatssecretaris dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Assen van 15 december 2005, 04/752;

II. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

III. vernietigt het besluit van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 6 juli 2004, DL/S&B/03.520177;

IV. veroordeelt de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het hoger beroep en het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1288,00 (zegge: duizend tweehonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

V. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) aan appellanten het door hen voor de behandeling van het hoger beroep en het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 687,00 (zegge: zeshonderdzevenentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. O. de Savornin Lohman, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van der Smissen, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Van der Smissen
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 november 2006

419.

[terug naar overzicht..](#) | [print uitspraak..](#)